

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเหมืองปล่อง เหมืองอุโมงค์ และเหมืองเจาะัน
ภายหลังจากราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๒ (สกร.) / ๓๘๑๘ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้การทำเหมืองหมายถึงการกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดถึงการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะันอันเป็นการทำเหมืองซึ่งมีการขุดดินเป็นปล่องหรืออุโมงค์และมีลักษณะเป็นการทำเหมืองใต้ดิน ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดคำนิยามการทำเหมืองใต้ดินว่า หมายความว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน และมีบทบัญญัติเฉพาะให้ดำเนินการตามหมวด ๔/๑ ว่าด้วยการทำเหมืองใต้ดิน ด้วยเหตุดังกล่าวได้มีปัญหาเกี่ยวกับการทำเหมืองโดยวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ หากเป็นการทำเหมืองใต้ดินจะมีผลกระทบกับค่าชดเชยอายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนหรือหลังที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับหรือไม่เพียงใด

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายและปรากฏกรณีที่มีลักษณะเช่นนี้จำนวนมาก ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้กำกับการปฏิบัติจึงขอเรียนหารือดังนี้

๑. ภายหลังจากราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้วจะทำให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะันถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีผู้ถือประทานบัตรได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์ก่อนประทานบัตรสิ้นอายุ หากผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุก่อนหรือหลังที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับใช้ เช่นนี้จะอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรโดยวิธีเหมืองอุโมงค์โดยถือว่าเป็นการต่ออายุประทานบัตรต่อเนื่องตามที่ได้รับอนุญาตเดิมได้

หรือไม่ เพียงใด และต้องกำหนดเงื่อนไขการทำเหมืองต้องไม่รบกวนเขตเดิม ต้องมีเหตุผลหลักฐานบนผิวดิน และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิทธิบนผิวดินให้ผู้ขอปฏิบัติหรือไม่

๓. กรณีประทานบัตรที่มีอายุอยู่ เมื่อพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับใช้ หากมีการขอเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์จะอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์ได้หรือไม่ เพียงใด

อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีผู้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บางรายมีความเข้าใจว่าการทำเหมืองตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองเป็นการทำเหมืองใต้ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ ของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้าน จึงใคร่ขอได้โปรดพิจารณาและให้คำวินิจฉัยเป็นการด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจะพิจารณาว่าภายหลังจากที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้วจะทำให้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันเป็นการทำเหมืองใต้ดินหรือไม่ ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ทำเหมืองใต้ดิน” หมายความว่า การทำเหมืองด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน และเมื่อพิจารณาข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดวิธีการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะงันไว้ดังนี้

(๑) วิธีเหมืองปล่อง ได้แก่ การทำเหมืองในที่ลานแร่ที่มีเปลือกดินหนาโดยการขุดเป็นปล่องลงไปจนถึงชั้นกะสะแร่ แล้วเดินอุโมงค์เพื่อนำเอาดินปนทรายปนแร่จากชั้นกะสะแร่ขึ้นมาแต่งแร่ด้วยรางกู่แร่หรืออุปกรณ์แต่งแร่อย่างอื่น

(๒) วิธีเหมืองอุโมงค์ ได้แก่ การทำเหมืองใต้ดินในที่ทางแร่หรือแหล่งแร่แบบอื่นซึ่งไม่ใช่ลานแร่ โดยการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์หรือทั้งสองอย่าง โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิดเพื่อนำเอาหินปนแร่ขึ้นมาเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่หรือนำไปใช้ประโยชน์โดยตรง

(๓) วิธีเหมืองเจาะงัน ได้แก่ การทำเหมืองในที่ทางแร่โดยใช้แรงคน เครื่องจักรและอุปกรณ์หรือการระเบิด ขุด หรือเปิดเป็นร่องหรืออุโมงค์เข้าไปในภูเขาเพื่อตามสาย

แรงลงไปในแนวดิ่งไม่เกินสิบเมตร แล้วนำหินปนแร่จากสายแร่ขึ้นมาล้างหรือทุบย่อยเลือกเอาแต่ก้อนแร่ที่มีปริมาณแร่สูงหรือนำเข้าเครื่องอุปกรณ์แต่งแร่

จึงเห็นได้ว่าวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะนั้นเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามนิยามคำว่า “ทำเหมืองใต้ดิน” ที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว การทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองปล่อง เหมืองอุโมงค์ และเหมืองเจาะนั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการทำเหมืองใต้ดินตามที่บัญญัติในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

อนึ่ง มาตรา ๘๘/๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการทำเหมืองใต้ดินเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้ ดังนั้น เมื่อการทำเหมืองใต้ดินเป็นวิธีการทำเหมืองอย่างหนึ่ง^๒ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำเหมืองซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ย่อมนำมาใช้กับวิธีเหมืองปล่อง วิธีเหมืองอุโมงค์ และวิธีเหมืองเจาะนั้นได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการทำเหมืองใต้ดินตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อการทำเหมืองด้วยวิธีเหมืองอุโมงค์เป็นการทำเหมืองใต้ดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำเหมืองใต้ดินที่ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๔/๑ การทำเหมืองใต้ดิน อันมีลักษณะแตกต่างจากการขอประทานบัตรทำเหมืองด้วยวิธีอื่นๆ และพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้ว่ามีให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับกับคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับ การอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรซึ่งกระทำภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้บังคับแล้ว จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ สำหรับการต่ออายุประทานบัตรตามคำขอที่ยื่นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช้

^๑ มาตรา ๘๘/๑ ให้นำบทบัญญัติในหมวดอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการทำเหมืองใต้ดินเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวดนี้

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำ เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดเจาะน้ำเกลือใต้ดินตามหมวด ๕ ทวิ และการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บังคับแล้วนั้น ย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกประทานบัตรทำเหมืองที่ใช้บังคับกับเหมืองอุโมงค์ ตามประทานบัตรฉบับเดิมที่จะหมดอายุลง การต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองอุโมงค์โดยใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำเหมืองตามประทานบัตรฉบับเดิม จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ทั้งนี้ ตามนัยของมาตรา ๘๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ

ประเด็นที่สาม มาตรา ๕๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติว่า ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน การออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนจึงจะทำได้ นั้น หมายความว่า อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองได้ตามวิธีการทำเหมืองที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ แต่ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองจากวิธีเดิมเป็นวิธีเหมืองอุโมงค์อันเป็นการทำเหมืองใต้ดินตามนิยามคำว่า “ทำเหมืองใต้ดิน” แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับการทำเหมืองใต้ดินตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘

^๖ มาตรา ๕๗ ผู้ถือประทานบัตรจะต้องทำเหมืองตามวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน การออกประทานบัตร และถ้าจะมีการเพิ่มเติมชนิดของแร่ที่จะทำเหมืองหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผัง โครงการ และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถือประทานบัตรจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อนจึงจะทำได้