

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การปิดประกาศและการรับฟังความคิดเห็นในการยื่นคำขอประทานบัตร
ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ และการกำหนด
เงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๔/๖๕๘ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาต คำขอประทานบัตร คำขอต่ออายุประทานบัตรเพื่อการทำเหมือง การปิดประกาศ และการรับฟัง ความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ และปัญหาข้อกฎหมายกรณีการรับฟังความคิดเห็น ผู้มีส่วนได้เสียและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับคำขอประทานบัตร ทำเหมืองแร่ได้ดิน (กรณีบริษัทเอเชีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด) และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือทั้งสองกรณีดังกล่าวปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ตามลำดับนั้น

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วขอเรียน ดังนี้

๑. กรณีประเด็นข้อหารือคำขอประทานบัตรที่ยื่นขอไว้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และได้ปิดประกาศการขอประทานบัตรไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านกระบวนการ ที่เกิดจากการประชาคมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันที่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ และคำขอประทานบัตรดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไปดำเนินการปิดประกาศหรือรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตาม มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สามตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ ว่า โดยผลของมาตรา ๑๘๘ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้บรรดาคำขอทุกประเภทที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น แม้การปิดประกาศหรือการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการ แล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดในมาตรา ๕๖ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว

๒. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็น ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยอาศัยอำนาจตามความใน

มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้กำหนดแนวทางพร้อมกับแจ้งความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ ประจำท้องที่และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน โดยให้นำบรรดา คำขอประทานบัตรที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับและได้ดำเนินการ ปิดประกาศไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และจัดรับฟังความคิดเห็นจนเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการประชุมชมรมหมู่บ้าน ตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไปดำเนินการปิดประกาศใหม่และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว

๓. ต่อมากรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้หารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับ สัญญาให้สิทธิสำรวจและผลิตแร่โพแทชว่า บริษัทเอเชีย แปซิฟิคฯ ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมือง ได้ดิน ได้ดำเนินการปิดประกาศการขอประทานบัตรตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจนเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดจากการประชุมชมรมหมู่บ้าน ตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘๘/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยขั้นตอนดังกล่าว ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นก่อนที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ กรณีจะต้องให้บริษัทเอเชีย แปซิฟิคฯ ดำเนินการปิดประกาศการขอประทานบัตรและจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตาม หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๖ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๖ แห่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใหม่ หรือเฉพาะส่วนที่แตกต่างจากที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้เท่านั้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในประเด็น ที่หนึ่งตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ว่า แม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดกระบวนการ ปิดประกาศการขอประทานบัตรตามมาตรา ๕๖ การจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตาม มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ รวมทั้งกำหนดให้มีกระบวนการประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียตาม มาตรา ๘๖ ไว้แตกต่างจากกระบวนการปิดประกาศการขอประทานบัตรและการจัดรับฟังความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๘๘/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ ว่า การปิดประกาศ หรือการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผล ใช้บังคับ แต่เมื่อการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปิดประกาศและการรับฟังความคิดเห็น ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กรณีจึงจำเป็นต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบริษัทเอเชีย แปซิฟิคฯ ได้ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จนเสร็จสิ้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ล้วนเป็นขั้นตอน ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการในขั้นการยื่นคำขอทั้งสิ้น ในการยื่นคำขอผู้ขอได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ มาจนครบถ้วนแล้ว ดังนั้น คำขอที่ยื่นและดำเนินการตามขั้นตอนที่ครบถ้วนแล้ว จึงเป็นคำขอตาม มาตรา ๑๘๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ การดำเนินการต่อจากนั้นไปจึงต้องดำเนินการตาม หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ไปถือปฏิบัติและเพื่อไม่ให้ ส่งผลกระทบต่อแนวทางปฏิบัติที่ได้แจ้งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่และเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติไปแล้ว กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ขอหารือเพิ่มเติม ดังนี้

๔.๑ กรณีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ที่ว่า คำขอประทานบัตรที่ได้ดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จนเสร็จสิ้นแล้ว และขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ล้วนเป็นขั้นตอนที่กำหนดให้ต้องดำเนินการในชั้นการยื่นคำขอ และเมื่อผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการมาจนครบถ้วนจึงเป็นคำขอตามมาตรา ๑๘๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงกรณีคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นการทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งได้ดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้วตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในขณะนั้นได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากการที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือขอหารือและปรากฏความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ นั้น เป็นการขอหารือคำขอประทานบัตรที่ได้ยื่นขอไว้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และได้ดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะนั้นจนเสร็จสิ้นแล้วเช่นเดียวกันความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ กับความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ จะเป็นการให้ความเห็นที่ขัดแย้งกันในข้อเท็จจริงเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

๔.๒ ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ ที่ว่า แม้การปิดประกาศการขอประทานบัตรและรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปิดประกาศและการรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นการให้ความเห็นว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดจากการประชุมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช่หรือไม่ อย่างไร และเป็นการให้ความเห็นสำหรับการทำเหมืองทั่วไปที่ไม่ใช่การทำเหมืองใต้ดินจึงต้องดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช่หรือไม่ อย่างไร

๔.๓ ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ที่ว่า แม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดกระบวนการปิดประกาศการขอประทานบัตรตามมาตรา ๕๖ การจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ รวมทั้งกำหนดให้มีกระบวนการประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘๖ ไว้แตกต่างจากกระบวนการปิดประกาศการขอประทานบัตรและการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๘๘/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จนเสร็จสิ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมีผลใช้บังคับ และได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ครบถ้วนแล้ว จึงเป็นคำขอตามมาตรา ๑๘๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เป็นการให้ความเห็นเฉพาะกรณีการทำเหมืองใต้ดินตามหมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียไว้ตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ เป็นการเฉพาะแล้ว ใช่หรือไม่ อย่างไร

ต่อมากรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๒/๒๗๕๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ ขอรื้อหรือประเด็นเพิ่มเติมว่า โดยที่มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินว่า ให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่จัดประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๘๒ สิ้นสุดลง เพื่อนำมากำหนดเป็นเงื่อนไขในประทานบัตร ซึ่งต้องครอบคลุมโครงการทุกรายการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ตามมาตรา ๘๑ และครอบคลุมรายละเอียดในโครงการทั้งหมดที่ผู้ขอประทานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นใหม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๘๘/๗ และมาตรา ๘๘/๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่โดยข้อเท็จจริงบริษัทเอเชีย แปซิฟิกา มิได้เสนอให้อธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ที่ว่า บริษัทเอเชีย แปซิฟิกา ได้ดำเนินการตามกฎหมายจนเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งขั้นตอนที่บัญญัติในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ล้วนเป็นขั้นตอนในขั้นการยื่นคำขอทั้งสิ้น ในการยื่นคำขอผู้ขอจึงต้องดำเนินการต่าง ๆ มาแล้วจนครบถ้วน อันเป็นการดำเนินการที่พ้นขั้นตอนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ซึ่งจากความเห็นดังกล่าวทำให้บริษัทเอเชีย แปซิฟิกา อาจไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ อีก เนื่องจากพ้นขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติแล้ว กรณีจึงขอรื้อว่ากรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตรให้บริษัทเอเชีย แปซิฟิกา ดำเนินการอย่างไรโดยไม่ขัดกับหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากยังไม่เคยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นที่ขอรื้อหรือเพิ่มเติมว่า ขณะนี้คำขอประทานบัตรของบริษัทเอเชีย แปซิฟิกา อยู่ในขั้นการพิจารณาออกประทานบัตรของอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้ขอประทานบัตรเสนอคำขอตามเงื่อนไขในมาตรา ๘๑ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๘๒ และได้กำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๓ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๓ นั้นเป็นอำนาจของอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘๖ แต่เนื่องจากบริษัทเอเชีย แปซิฟิกา มิได้เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นปัญหาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาให้เหมาะสมขึ้นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ กับเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ขัดแย้งกันในข้อเท็จจริงเดียวกันหรือไม่ และสามารถนำความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ มาใช้กับข้อเท็จจริงกรณีคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองทั่วไปที่มีใช้การทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งได้ดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้วตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องอันเกิดจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการให้ความเห็นดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากปัญหาตามหนังสือที่หน่วยงานขอหารือประกอบกับการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุม โดยกรณีตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐^๑ และเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ นั้น แม้จะมีประเด็นที่ขอหารือเช่นเดียวกันในเรื่องคำขอประทานบัตรที่ได้ดำเนินการปิดประกาศตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดจากการประชาคมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ว่าจะต้องให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรดำเนินการปิดประกาศหรือรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ แต่เนื่องจากข้อหารือทั้งสองกรณีนี้เป็นเรื่องขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการยื่นคำขอประทานบัตรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น การพิจารณาว่าข้อหารือดังกล่าวขัดแย้งกันหรือสามารถนำมาปรับใช้ด้วยกันได้หรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของแต่ละเรื่องเป็นรายกรณีไป โดยข้อหารือตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ นั้นปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ทำสัญญาให้สิทธิสำรวจและผลิตแร่กับผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไว้เป็นการเฉพาะ และเป็นการหารือเฉพาะกรณีการทำเหมืองใต้ดินที่อยู่ในระดับความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตร ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๖ การทำเหมืองใต้ดิน และผู้ยื่นคำขอประทานบัตรได้ดำเนินการในส่วนของตนครบถ้วนแล้วตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ คงเหลือแต่หน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะต้องพิจารณาออกประทานบัตร ดังนั้น คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า คำขอที่ยื่นและดำเนินการตามขั้นตอนที่ครบถ้วนดังกล่าวเป็นคำขอตามมาตรา ๑๘๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ การดำเนินการต่อจากนั้นไปจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตร คำขอต่ออายุประทานบัตร เพื่อการทำเหมือง การปิดประกาศ และการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๕๗๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทน สำหรับคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน (กรณีบริษัทเอเชีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๘/๓๓๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓มาตรา ๑๘๘ บรรดาคำขอทุกประเภทที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในขณะที่ข้อหาหรือตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนดังเช่นเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการทำเหมืองทั่วไปหรือเป็นการทำเหมืองใต้ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงพิจารณาให้ความเห็นเป็นการทั่วไปในประเด็นที่ข้อหาหรือกับหลักการของมาตรา ๑๘๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เท่านั้น และเมื่อหลักเกณฑ์การปิดประกาศหรือการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกัน การปิดประกาศหรือการรับฟังความคิดเห็นที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงยังมิใช่การปิดประกาศหรือการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๕๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนด กรณีจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ความเห็นทั้งสองกรณีนี้จึงมิได้ขัดแย้งกันเพราะข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาแตกต่างกัน

ส่วนการจะนำความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ ที่ผู้ขอประทานบัตรไม่ต้องไปดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาใช้กับข้อเท็จจริงกรณีคำขอประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองทั่วไปที่มีใช้การทำเหมืองใต้ดินนั้น ต้องปรากฏว่าผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองทั่วไปได้ยื่นคำขอประทานบัตรและดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดไว้จนเสร็จสิ้นและครบถ้วนแล้ว และการดำเนินการต่อไปเป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะต้องดำเนินการในขั้นตอนการออกประทานบัตรเท่านั้น

ประเด็นที่สอง ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๒/๒๕๖๐ เป็นการให้ความเห็นสำหรับการทำเหมืองทั่วไปที่ไม่ใช่การทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ยื่นขอประทานบัตรได้จัดรับฟังความคิดเห็นจนเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการประชุมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช่หรือไม่ อย่างไรก็ตามความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ เป็นการให้ความเห็นเฉพาะกรณีการทำเหมืองใต้ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ การทำเหมืองใต้ดิน ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียไว้ตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นการเฉพาะแล้ว ใช่หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีก

ประเด็นที่สาม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะกำหนดเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตรให้บริษัทเอเชีย แปซิฟิคฯ ดำเนินการได้อย่างไรโดยไม่ขัดกับหลักการที่กำหนดในมาตรา ๘๓

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕๖ เมื่อได้รับคำขอประทานบัตรแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่กำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรโดยวิธีการรังวัดหรือวิธีการอื่นใดตามมาตรา ๑๑๙

เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากยังไม่เคยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาก่อน

เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓-๑๑๔/๒๕๖๒ นั้น เป็นการให้ความเห็นในชั้นการยื่นคำขอของบริษัทเอเชีย แปซิฟิกา โดยบริษัท เอเชีย แปซิฟิกา ได้ดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนและกระบวนการยื่นคำขอตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว คำขอของบริษัทจึงเป็นคำขอตามมาตรา ๑๘๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ และการดำเนินการต่อจากนั้นไปจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อข้อเท็จจริงขณะนี้ปรากฏว่าการดำเนินการต่อไปในกรณีของบริษัทเอเชีย แปซิฟิกา อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาออกประทานบัตรของอธิบดีตามมาตรา ๘๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๘๔ (๓) กำหนดให้การออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๓ ด้วย ซึ่งมาตรา ๘๓^๘ กำหนดให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นเป็นผู้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำมากำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร และโดยที่การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว นั้น มาตรา ๘๖^๙ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินยื่นคำขอ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติจะสั่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ที่จะขอประทานบัตรโดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมติให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๘๔ การออกประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ขอประทานบัตรเสนอคำขอตามเงื่อนไขในมาตรา ๘๑

(๒) ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๘๒

(๓) ได้กำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรตามมาตรา ๘๓

^๘มาตรา ๘๓ เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๘๒ สิ้นสุดลงให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตามมาตรา ๘๖ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย แล้วนำมากำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรไว้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมโครงการ อย่างน้อยในทุกรายการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ตามมาตรา ๘๑

(๒) เงื่อนไขในประทานบัตรต้องครอบคลุมถึงรายละเอียดในโครงการทั้งหมดที่ผู้ขอประทานบัตรได้เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้รวมถึงเงื่อนไขหรือมาตรการเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

^๙มาตรา ๘๖ ให้ผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินทำการปรึกษาเบื้องต้นกับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อพัฒนาโครงการทำเหมืองใต้ดินของตน โดยให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดประชุมปรึกษาตามขั้นตอนที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ประกาศเพื่อกำหนดขั้นตอนการจัดประชุมปรึกษาตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องระบุถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอน ดังต่อไปนี้

(๑) ความสมบูรณ์ของรายงานเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การปรึกษาจะต้องประกอบด้วยข้อมูลอันจำเป็นและประเด็นปัญหาโดยชัดเจน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ต่ออธิบดีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้น โดยผู้ประสงค์จะขอประทานบัตรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย กรณีจึงเป็นเรื่องที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ต้องแจ้งให้บริษัทเอเชีย แปซิฟิคฯ ยื่นคำขอแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวมาทำหน้าที่ในส่วนที่กำหนดในมาตรา ๘๓^{๑๐} เพื่อที่อธิบดีจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้

(นางสาวจรรวณ เสงตระกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๒

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

(๒) หลักเกณฑ์รับรองกลุ่มหรือองค์กรอันเกิดจากการรวมตัวของผู้มีส่วนได้เสียและการได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมปรึกษาที่ครอบคลุมทั้งกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้บริหาร และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้มีสิทธิในที่ดินหรืออยู่อาศัยในเขตเหมืองแร่ นั้น

(๓) องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดการประชุมปรึกษาเบื้องต้นซึ่งจะต้องมีตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐร่วมอยู่ด้วย

(๔) ขั้นตอนการประชุมปรึกษา รวมทั้งการประกาศเชิญโดยทั่วไปให้ผู้มีส่วนได้เสียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม การลงทะเบียนเข้าร่วมประชุม และระยะเวลาล่วงหน้าให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียตาม (๒) ศึกษาข้อมูลตามสมควร

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น