

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตร คำขอต่ออายุประทานบัตร
เพื่อการทำเหมือง การปิดประกาศ และการรับฟังความคิดเห็น
ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๔/๓๕๓๖ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในฐานะหน่วยงานที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้รับหนังสือจากสมาคมอุตสาหกรรมย่อยหินไทยและสภาการเหมืองแร่เพื่อขอหารือความชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตประทานบัตรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับผู้ประกอบการ โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ จึงขอหารือความชัดเจนดังนี้

๑.๑ กรณีที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองไม่แล้วเสร็จ บรรดาคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐) จะมีผลเป็นประการใดและสามารถพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า มาตรา ๑๙ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีพื้นที่ (Zoning) ของเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เพื่อให้สามารถควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เกิดจากการทำเหมือง สามารถประเมินคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และความเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อการทำเหมืองแร่ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ประกอบกับมาตรา ๑๘๘ กำหนดให้บรรดาคำขอทุกประเภทที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติ

ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตคำขอที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงต้องมีแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก่อน

ฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้พิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตร หากยังมิได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เพื่อกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง การพิจารณาอนุญาตตามคำขอดังกล่าวจึงย่อมดำเนินการต่อไปได้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ต้องหยุดชะงัก

๑.๒ ในกรณีที่สามารถพิจารณาคำขอประทานบัตรได้โดยไม่ต้องรอให้มีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ หากต่อมาภายหลังปรากฏว่าพื้นที่ที่ได้ยื่นคำขอไว้ไม่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับคำขออย่างไร เห็นว่า หากเป็นคำขอและอยู่ในระหว่างการพิจารณาอนุญาต เมื่อปรากฏในภายหลังว่าพื้นที่ที่ได้ยื่นคำขอไว้ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ก็ไม่สามารถดำเนินการอนุญาตได้ ในกรณีที่ได้อนุญาตประทานบัตรหรือต่ออายุประทานบัตรไว้แล้ว เมื่อปรากฏภายหลังว่าพื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรนั้นมิได้กำหนดเป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ก็สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าประทานบัตรนั้นจะสิ้นอายุหรือถูกเพิกถอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๓ กรณีการยื่นคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรภายหลังจากที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ แต่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองไม่แล้วเสร็จ จะต้องรอให้มีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองให้แล้วเสร็จเสียก่อนหรือไม่ อย่างไร นั้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว การยื่นคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรจึงเป็นการยื่นคำขอตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ การพิจารณาคำขอดังกล่าวจึงต้องรอให้มีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้แล้วเสร็จก่อนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้การยื่นคำขอดังกล่าวเป็นการยื่นคำขอตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เมื่อการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้พิจารณาอนุญาตประทานบัตรหากยังมิได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เพื่อกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่ การพิจารณาอนุญาตคำขอดังกล่าวก็ย่อมสามารถพิจารณาดำเนินการในพื้นที่แหล่งแร่ตามประทานบัตรเดิมต่อไปได้ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่ต้องหยุดชะงัก

๒. คำขอประทานบัตรที่ได้ดำเนินการปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ และที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งขอประทานบัตรแห่งหนึ่งฉบับ เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศ เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ที่จะได้ดำเนินการสำหรับคำขอนั้นต่อไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือหากมีการรับฟังความคิดเห็นในท้องที่ซึ่งขอประทานบัตร

ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในการขอประทานบัตรแล้ว จะต้องดำเนินการปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นใหม่ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ อย่างไร กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า แม้คำขอประทานบัตรได้ดำเนินการปิดประกาศอย่างถูกต้องตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่เมื่อคำขอดังกล่าวถือเป็นคำขอตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมาตรา ๑๘๘ กำหนดให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างจากมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กล่าวคือ กำหนดจำนวนวันในการปิดประกาศจากเดิมที่กำหนดไว้ยี่สิบวันเป็นไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และกำหนดเพิ่มสถานที่ปิดประกาศ ได้แก่ ในที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการดำเนินการปิดประกาศจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้มาตรา ๑๘๘ กำหนดให้คำขอดังกล่าวต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เมื่อได้ดำเนินการปิดประกาศตามขั้นตอนดังกล่าวครบถ้วนแล้ว เพียงแต่กฎหมายใหม่กำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงควรดำเนินการปิดประกาศเพิ่มเติมให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับประเด็นเรื่องการรับฟังความคิดเห็นนั้น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้ แต่ในการพิจารณาอนุญาตประทานบัตรได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการยื่นคำขอประทานบัตรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการแจ้งการขอประทานบัตรแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตรภายในระยะเวลาเจ็ดวัน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังการชี้แจงการดำเนินโครงการเหมืองแร่จากเจ้าของโครงการร่วมกับเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเชิญคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตร องค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงประชาชนที่มีบ้านเรือนอยู่ห่างแนวเขตคำขอประทานบัตรในรัศมี ๕๐๐ เมตร เข้าร่วมประชุมด้วย และเมื่อประชุมเสร็จแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านจัดทำรายงานการประชุมส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสิบห้าวันนับจากวันที่รับเรื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาผลดี ผลเสีย ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอื่น ๆ จากการขอประทานบัตรและอาจเชิญเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตมาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นด้วย โดยให้แจ้งผลการพิจารณาพร้อมรายงานการประชุมส่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งการขอประทานบัตร

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอ โดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชน เป็นการกำหนดให้มีขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า แม้คำขอประทานบัตรจะได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้แล้วตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น แต่เมื่อมาตรา ๑๘๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้คำขอดังกล่าวถือเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นไว้แตกต่างจากเดิม ดังนั้น คำขอประทานบัตรที่ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามที่มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้

ฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อคำขอประทานบัตรได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านกระบวนการที่เกิดจากการประชาคมหมู่บ้าน รวมถึงผ่านการจัดประชุมของสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งคำขอประทานบัตรนั้นครบถ้วนแล้ว แม้มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะกำหนดให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เป็นผู้รับฟังความคิดเห็น แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จะประสานขอความร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น หากผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ใหม่ จะเป็นการเพิ่มภาระทางด้านงบประมาณและเป็นการกำหนดขั้นตอนเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายข้างต้น กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. คำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐) ในขณะที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองไม่แล้วเสร็จ จะมีผลเป็นประการใดและสามารถพิจารณาดำเนินการเพื่อการอนุญาตให้ทำเหมืองตามคำขอดังกล่าวได้หรือไม่ หรือจะต้องรอให้มีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้แล้วเสร็จก่อน

๒. กรณีหากสามารถพิจารณาดำเนินการคำขอเพื่อการอนุญาตให้ทำเหมืองตาม ๑. ได้ หากต่อมาภายหลังปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง คำขอที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการหรือได้มีการอนุญาตประทานบัตรตามคำขอไปแล้วจะมีผลอย่างไร

๓. กรณีการยื่นคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรภายหลังจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ ยังจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ไม่แล้วเสร็จ จะต้องรอให้มีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้แล้วเสร็จก่อนหรือไม่ หรือจะยื่นคำขอดังกล่าวในพื้นที่ตามประทานบัตรเดิมหรือพื้นที่ใหม่ซึ่งไม่เคยทำเหมืองมาก่อนได้หรือไม่

๔. คำขอประทานบัตรที่ได้ดำเนินการปิดประกาศตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อต่อมาพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไปดำเนินการปิดประกาศ เพื่อให้เป็นไปตาม บทบัญญัติในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

๕. คำขอประทานบัตรที่ได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านกระบวนการ ที่เกิดจากการประชาคมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนวันที่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ และได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว จะต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นใหม่ตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรม พื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ชี้แจงว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยังมิได้พิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตรและคำขอ ต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ เนื่องจากการอนุญาต ให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตเฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นพื้นที่ เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งปัจจุบันการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ยังไม่แล้วเสร็จ นอกจากนี้ ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ได้ชี้แจงว่า การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย บริหารจัดการแร่แห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบาย บริหารจัดการแร่แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี เป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองในแผนแม่บท การบริหารจัดการแร่ในระยะแรกจะกำหนดจากพื้นที่แหล่งแร่เดิมที่มีการอนุญาตไว้แล้ว และพื้นที่ที่มี ศักยภาพแร่จากการสำรวจเบื้องต้นของกรมทรัพยากรธรณี แต่การที่รัฐจะทราบว่าพื้นที่ใดมีแหล่งแร่ อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงก็ต่อเมื่อเอกชนที่ได้รับอนุญาตดำเนินการสำรวจและรายงาน ข้อมูลมายังรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรกำหนดประเด็นพิจารณาข้อหารือนี้ ออกเป็นสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อน วันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ หรือคำขอที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ แต่การจัดทำ แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังไม่แล้วเสร็จ จึงยังไม่มีกำหนดเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ จะสามารถพิจารณาอนุญาตให้ทำเหมืองตามคำขอดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีการบริหารจัดการแร่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผย ข้อมูลให้สาธารณชนทราบ รวมถึงกำหนดให้จัดทำข้อมูลเขตแหล่งแร่ที่รัฐจะอนุญาตให้ทำเหมืองไว้ใน แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยในแผนดังกล่าวต้องประกอบด้วยข้อมูลการสำรวจ ทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวน หวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้

เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยที่รัฐจะอนุญาตให้ทำเหมืองได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๘๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ การพิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรจึงต้องพิจารณาเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เท่านั้น ดังนั้น เมื่อการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ยังไม่แล้วเสร็จ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงไม่อาจพิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ รวมถึงคำขอที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอนุญาตได้

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแร่ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยการจัดทำต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ เว้นแต่ข้อมูลของแร่ประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ทุกห้าปี

ให้คณะกรรมการเสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด พื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม

มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการแร่ การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ และในกรณีที่แหล่งแร่ได้มีศักยภาพในการพัฒนา แต่เทคโนโลยีที่จะใช้ในการทำเหมืองและมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนยังไม่เหมาะสม ให้สงวนแหล่งแร่นั้นไว้จนกว่าจะมีเทคโนโลยี และมาตรการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่เหมาะสม ในกรณีการทำเหมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนสูง ในการอนุญาตต้องกำหนดให้มีการจัดทำแนวพื้นที่กั้นชนการทำเหมือง และจัดทำข้อมูลพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนด้วย

ภายใต้บังคับวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้การอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการออกประทานบัตรให้ทำเหมืองในพื้นที่และชนิดแร่ใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนการอนุญาต เพื่อพิจารณาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ความเหมาะสมของเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำเหมือง มาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมทั้งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

มาตรา ๑๘๘ บรรดาคำขอทุกประเภทที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่สอง กรณีที่มีการยื่นคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตร เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติยังจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ไม่แล้วเสร็จ จะต้องมีการกำหนดพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้แล้วเสร็จก่อนหรือไม่ หรือจะยื่นคำขอดังกล่าวในพื้นที่ตามประทานบัตรเดิมหรือในพื้นที่ใหม่ซึ่งไม่เคยทำเหมืองมาก่อนได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๔ วรรคสอง (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องส่งหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองอยู่ในเขตคำขอ โดยไม่มีบทบัญญัติห้ามยื่นคำขอประทานบัตรในพื้นที่ตามประทานบัตรเดิมหรือในพื้นที่ใหม่ซึ่งไม่เคยทำเหมืองมาก่อน อย่างไรก็ตาม เมื่อมาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาอนุญาตได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองเท่านั้น ดังนั้น การจะยื่นคำขอประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองในพื้นที่ใดจึงจำเป็นต้องมีแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เสียก่อน

ประเด็นที่สาม คำขอประทานบัตรที่ได้ปิดประกาศตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือการรับฟังความคิดเห็นที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วโดยผ่านกระบวนการที่เกิดจากการประชาคมหมู่บ้านตามการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ จะต้องให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไปดำเนินการปิดประกาศหรือรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ เห็นว่า โดยผลของมาตรา ๑๘๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้บรรดาคำขอทุกประเภทที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นคำขอตามพระราชบัญญัตินี้ และให้พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น แม้การปิดประกาศหรือการรับฟังความคิดเห็นได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การปิดประกาศและรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดในมาตรา ๕๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว

มาตรา ๕๔ ผู้ใดประสงค์จะขอประทานบัตร ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่

ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานดังต่อไปนี้พร้อมคำขอ

(๑) หลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าพบแร่ชนิดที่ประสงค์จะเปิดการทำเหมืองอยู่ในเขตคำขอตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๕๖ เมื่อได้รับคำขอประทานบัตรแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ที่กำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรโดยวิธีการรังวัดหรือวิธีการอื่นใดตามมาตรา ๑๑๙

เมื่อได้กำหนดเขตพื้นที่ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ประกาศการขอประทานบัตรของผู้ยื่นคำขอโดยปิดประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการยื่นขอประทานบัตร เมื่อครบกำหนดเวลาให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในกรณีที่ประชาชนในชุมชนไม่เห็นด้วยกับการทำเหมือง และผู้ออกประทานบัตรไม่สามารถวินิจฉัยให้ได้ว่าข้อยุติ จะสั่งให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่จัดให้มีการทำประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรโดยผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายในการทำประชาคมติ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า การที่มาตรา ๑๗^๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่าแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อมูลการสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เป็นบทบัญญัติที่อาจเป็นอุปสรรคจนไม่สามารถทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ได้ เพราะข้อมูลเหล่านั้นเป็นข้อมูลที่ต้องใช้เวลาในการสำรวจและในทางปฏิบัติการสำรวจของกรมทรัพยากรธรณีไม่อาจยืนยันได้ว่าพื้นที่ใดมีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะสามารถกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง และแม้จะใช้ข้อมูลเพียงเท่าที่กรมทรัพยากรธรณีมีอยู่มาจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ของทั้งประเทศได้ ก็อาจต้องใช้เวลาหลายปีจึงจะสามารถทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะสำรวจจนพบว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง น่าจะอยู่นอกเหนือขีดความสามารถของกรมทรัพยากรธรณี เพราะต้องลงทุนสูงมาก บทบัญญัติของมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงน่าจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ประกอบกับบทเฉพาะกาลบังคับให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในทันที ซึ่งมีผลให้การยื่นคำขอ และการพิจารณาคำขอต่าง ๆ จะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงเป็นการสมควรที่กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องรีบดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถปฏิบัติได้โดยเร็วต่อไป

(นายดิศทัต ोหระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๐

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น