

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสุดของแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๕๐๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๗ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวต้องกำหนดให้มีเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ และมาตรา ๑๙ กำหนดให้การอนุญาตให้ทำเหมืองให้พิจารณาได้เฉพาะในพื้นที่ที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง โดยแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงทุกห้าปี

๒) คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติได้เสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแผนแม่บทดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ทั้งนี้ แผนแม่บทฉบับดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดมาอย่างครบถ้วน และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ในฐานะหน่วยงานซึ่งมีภารกิจด้านการอนุญาตให้ประกอบกิจการทำเหมืองแร่ได้พิจารณาอนุญาตประทานบัตรเพื่อการทำเหมืองแร่ในเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองภายใต้แผนแม่บทดังกล่าว

๓) ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๙) คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ คาดว่าร่างแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๙ จะแล้วเสร็จและเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๕

๔) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เห็นชอบการจำแนกแผนออกเป็น ๓ ระดับ โดยแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่จัดเป็นแผนระดับที่ ๓ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๔ รับทราบคู่มือแนวทางการจัดทำแผนระดับที่ ๓ และการเสนอแผนระดับที่ ๓ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับระยะเวลาของการจัดทำแผนระดับที่ ๓ ได้กำหนดให้ระยะเวลาสิ้นสุดของแผนดังกล่าวตรงกับช่วงปีที่กำหนดค่าเป้าหมายในการบรรลุไว้ทุก ๆ ๕ ปี ได้แก่ปี ๒๕๖๕ ปี ๒๕๗๐ ปี ๒๕๗๕ และปี ๒๕๘๐ ทั้งนี้ หากมีข้อกฎหมายใดที่กำหนดระยะเวลาของแผนไว้เป็นอย่างอื่น สามารถใช้กรอบเวลาที่กำหนดไว้ได้ในช่วงแรก และขอให้ขยายกรอบระยะเวลาของแผนให้ปีสิ้นสุดสอดคล้องกับช่วงปีของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๖๑๙ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕) แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) จะสิ้นสุดในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ ในขณะที่แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ฉบับต่อไปยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและไม่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบได้ทันภายในระยะเวลาสิ้นสุดของแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ แต่การพัฒนาและการพิจารณาอนุญาตให้ทำเหมืองแร่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้มีปัญหาในทางปฏิบัติและขัดต่อกฎหมาย กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงขอหารือ ดังนี้

๑. เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ สิ้นระยะเวลาลงและยังไม่มีจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ฉบับใหม่ จะยังสามารถยื่นคำขอและพิจารณาอนุญาตประทานบัตรหรือคำขอต่ออายุประทานบัตรในพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เพื่อให้มีการอนุญาตให้มีการทำเหมืองแร่ได้อย่างต่อเนื่อง ได้หรือไม่

๒. เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ สิ้นระยะเวลาลง คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติสามารถนำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้มีการใช้แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ฉบับดังกล่าวไปพลางก่อน ในระหว่างที่ยังไม่มีแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ฉบับใหม่ ได้หรือไม่

๓. คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ปรับปรุงหัวระยะเวลาของแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่จาก พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เป็น พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดระยะเวลาของแผนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๔ ได้หรือไม่

โดยที่ปัญหาข้อหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) เพื่อพิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว

### คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗)

พิจารณาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ประกอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจัดทำแผนแม่บท

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแร่ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยการจัดทำต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ เว้นแต่ข้อมูลของแร่ประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ทุกห้าปี

ให้คณะกรรมการเสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

การบริหารจัดการแร่และต้องจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวทุกห้าปีโดยไม่ได้กำหนดอายุของแผนไว้ตายตัว อายุของแผนจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติที่จะกำหนดให้เหมาะสมตามความจำเป็นหรือสถานการณ์ การบัญญัติให้ต้องมีการจัดทำหรือปรับปรุงทุกห้าปีก็เพื่อให้มีหลักประกันว่าแผนนั้นจะยังคงความเหมาะสมอยู่ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแผนที่มีอยู่จะยกเลิกเสียเพื่อจัดทำใหม่หรือจะยังคงใช้ต่อไปโดยการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็ได้สุดแต่ความจำเป็น กรอบระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงมิใช่เป็นระยะเวลาที่กำหนดอายุของแผน

**ประเด็นที่สอง** เห็นว่า ระยะเวลาของแผนที่กำหนดไว้ให้ใช้ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ นั้น เป็นการกำหนดขึ้นเองของคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุจำเป็นอันเนื่องจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ จึงไม่อาจจัดทำหรือปรับปรุงแผนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ เมื่ออายุของแผนนี้เป็นการกำหนดของคณะกรรมการฯ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและเกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้แผนนี้ต่อไปเพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ คณะกรรมการฯ ในฐานะที่เป็นผู้จัดทำแผนและมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๖)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา จึงขอที่จะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปให้สอดคล้องกับการจัดทำหรือปรับปรุงแผนใหม่ โดยเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนด้วย ซึ่งก็จะสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๔ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้ใช้แผนนั้นต่อไปแล้วการอนุญาตตามแผนดังกล่าวก็ย่อมสามารถดำเนินการต่อไปได้

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- (๒) เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- (๓) กำกับ ดูแล ตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่
- (๔) เสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการแร่ของประเทศ
- (๕) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน และกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการแร่
- (๖) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ประเด็นที่สาม เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สามอีก



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ธันวาคม ๒๕๖๔