

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดคำนิยาม “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” ตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่
แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๕๐๗/๑๐๐๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลความได้ว่า ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมในคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการด้านจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๙ และคณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เกิดประโยชน์ สูงสุดภายใต้ดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และเสนอต่อ คณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณา ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้รับมอบหมาย ให้เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ และคณะทำงานฯ ดังกล่าว โดยปัจจุบันคณะทำงานฯ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำร่างแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๖๙ โดยในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ได้กำหนดให้อย่างน้อยต้องประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง โดยพื้นที่ที่จะกำหนด ให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองนั้น ในวรรคสี่กำหนดว่าต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด พื้นที่ เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม เมื่อพิจารณาเขตพื้นที่ ตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แล้วจะเห็นว่าล้วนแต่เป็นเขตพื้นที่ที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว และถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อห้ามมิให้นำมากำหนดเป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง แต่ “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” นั้น ยังไม่ปรากฏคำนิยามไว้ในกฎหมายฉบับใดและไม่ปรากฏ คำนิยามทางวิชาการที่ชัดเจน รวมทั้งไม่พบคำนี้ในราชบัณฑิตยสถาน จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ที่ไม่สามารถระบุขอบเขตที่แน่ชัดของพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมซึ่งเป็นพื้นที่ต้องห้ามมิให้ กำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองได้ รวมทั้งมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการกำหนดคำนิยามหรือกำหนดพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมได้

นอกจากนี้ ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการอนุญาตให้ทำเหมืองในพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมที่สอดคล้องในทำนองเดียวกันว่า “เนื่องจากภาคประชาชนมีข้อกังวลเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม จึงควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกกฎหมายเพื่อจำแนกประเภทลักษณะ และการคุ้มครองแหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมให้มีความชัดเจน รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันเพื่อมิให้ป่าต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมถูกทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย” คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับข้อสังเกตดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ประชุมมีข้อสังเกตสรุปได้ว่า เมื่อยังไม่มีกำหนดค่านิยามเรื่องพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมไว้ และยังไม่มีความหมายใดกำหนดไว้เช่นกัน จึงควรจะต้องประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่าสามารถกำหนดนิยามที่ชัดเจนได้หรือไม่ โดยได้มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประสานกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับข้อสังเกตของที่ประชุมไปดำเนินการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้วเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีออกกฎหมายเพื่อจำแนกประเภท ลักษณะ และการคุ้มครองพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ส่งผลในทางปฏิบัติให้ไม่สามารถพิจารณากันพื้นที่ที่อาจเข้าข่ายเป็นพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม ออกจากพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองสำหรับประกอบการพิจารณาจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง จึงขอหารือว่า

๑. จากบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ กำหนดพื้นที่ที่ห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง ในส่วนของถ้อยคำว่า “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” หมายถึง พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือหมายถึง พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม ซึ่งแต่ละพื้นที่อาจมีลักษณะแตกต่างกัน

๒. จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการฯ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการกำหนดค่านิยาม “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรธรณี) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” ตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดเป็นพื้นที่ที่ห้ามเป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง หมายถึงพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเดียวกัน หรือพื้นที่ที่อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ นั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้ระบุหรือจำกัดความหมายของคำดังกล่าวไว้ จึงเป็นความเห็นในทางวิชาการที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะต้องพิจารณาซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นได้

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ที่กำหนดให้ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ในการกำหนดคำนิยาม “พื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม” ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๒^๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ ที่บัญญัติว่า “ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติที่จะดำเนินการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วยแร่เท่าที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ บัญญัติไว้แล้ว จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ กำหนดคำนิยามดังกล่าวขึ้นมาได้ มิฉะนั้นจะเป็นการนอกเหนือกฎหมาย หรือเป็นการดำเนินการเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจกระทำได้ หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

^๑ 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 และกำหนดหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการแร่
- (๖) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ รวมถึงเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗^๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฯ ใช้คำกว้างในกฎหมาย โดยไม่อ้างอิงกับความหมายตามกฎหมายใดเป็นการเฉพาะหรือมีที่อ้างอิง หากมีปัญหาในการทำความเข้าใจความหมายของกฎหมายแล้ว กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ก็อาจทำให้มีความชัดเจนและเข้าใจตรงกันได้ โดยการอธิบายไว้เป็นเอกสารแทรก (addendum) หรือผนวกต่อท้ายแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขยายความ จนขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือเกินไปจากความมุ่งหมายของกฎหมายแม่บท ซึ่งการดำเนินการ เช่นนี้ก็เคยกระทำมาแล้วในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ (ภาคผนวก ข นิยามหรือคำจำกัดความ) ซึ่งก็มีหลายคำที่มีลักษณะเป็นการอธิบายความหมายของถ้อยคำที่ใช้ใน แผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ และเมื่อคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติเห็นชอบ รวมทั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่เรียบร้อยแล้ว หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องก็ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหาร จัดการแร่ตามมาตรา ๑๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อไป



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
วันวาคม ๒๕๖๔

^๒ มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ซึ่งอย่างน้อยต้อง ประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควร สงวนหวงห้ามหรือนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็น เขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแร่ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้ ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยการจัดทำต้องมีการเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ เว้นแต่ข้อมูลของแร่ประเภทที่อาจมี ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ทุกห้าปี

ให้คณะกรรมการเสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่

พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองต้องไม่ใช่พื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายห้ามการเข้าใช้ประโยชน์โดยเด็ดขาด พื้นที่เขตปลอดภัยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือพื้นที่แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึม