

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
(กรณีโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๕๕๙ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ว่าจะอยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือไม่ ดังความละเอียดปรากฏในหนังสือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ อก.๐๔๐๑/๙๑๔ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๕ ซึ่งสรุปได้ว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือขอให้กรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ผู้ประกอบกิจการโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ต่อมากรมการพลังงานทหารได้มีหนังสือชี้แจงว่า กรมการพลังงานทหารดำเนินการโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากโดยมีวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญเพื่อการสนับสนุนเหล่าทัพต่างๆ รวมทั้งการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในการทหารโดยเฉพาะ อันถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงของกระทรวงกลาโหม แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า โรงงานที่ดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศน่าจะหมายถึงโรงงานสร้างหรือซ่อมอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ของกองทัพเท่านั้น นอกจากนี้โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากนี้ก็เช่นเดียวกับโรงงานอื่นๆ ของกระทรวงกลาโหมซึ่งได้มีการขออนุญาตและรับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมไปแล้ว เช่น โรงงานแบตเตอรี่ขององค์การแบตเตอรี่ โรงงานแก้วขององค์การแก้ว โรงงานทอผ้าขององค์การทอผ้าและโรงงานทำอาหารกระป๋องขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป เป็นต้น ซึ่งเป็นโรงงานที่ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญเพื่อการสนับสนุนเหล่าทัพต่างๆ ของกระทรวงกลาโหม และโดยที่ขณะนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ตรวจสอบพบว่า การประกอบกิจการของโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมและพิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อประชาชน แต่เนื่องจากปัญหานี้เกิดจากความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันในข้อกฎหมายซึ่งเป็นสาระสำคัญ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อจะได้ถือเป็นหลักประกอบการพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมการพลังงานทหารและกรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงกลาโหมสร้างโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากเพื่อผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นยุทธปัจจัยไว้นับสนุนเหล่าทัพต่างๆ ตลอดจนสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในกิจการทหารโดยเฉพาะ และกรมการพลังงานทหารเป็นส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม ตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ และมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งมีหน้าที่วางแผน ดำเนินการควบคุม วิจัย พัฒนา ผลิต จัดหา สะสม และให้บริการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการพลังงานอื่นตามนโยบายของกระทรวงกลาโหมตามมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ฉะนั้น โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากจึงเป็นโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม เป็นโรงงานเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือไม่ สำหรับปัญหานี้เห็นว่า เนื่องจากกระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่ง

๑ มาตรา ๘ กระทรวงกลาโหมมีส่วนราชการ ดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กองบัญชาการทหารสูงสุด

๒ มาตรา ๖ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) กรมการพลังงานทหาร

ฯลฯ

ฯลฯ

๓ มาตรา ๑๑ กรมการพลังงานทหารมีหน้าที่วางแผน ดำเนินการควบคุมวิจัย พัฒนา ผลิต จัดหา สะสม และให้บริการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการพลังงานอื่นตามนโยบายของกระทรวงกลาโหม ควบคุมและส่งเสริมกิจการขององค์การซึ่งผลิตหรือทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมตามที่ได้รับมอบหมาย มีเจ้ากรมการพลังงานทหารเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

๔ มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ แต่โรงงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ว่าด้วยที่ตั้งของโรงงาน การป้องกันหรือระงับอันตรายที่อาจเกิดหรือเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือเหตุรำคาญ การกำจัดสิ่งปฏิกูลการระบายน้ำทิ้ง หรือการระบายอากาศ

๕ มาตรา ๔ กระทรวงกลาโหมมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยจัดให้มีการกำลังทหารไว้เพื่อการรบ หรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อการปราบปรามกบฏและการจลาจล เพื่อช่วยพัฒนาประเทศ และเพื่อรักษาประโยชน์ของชาติในประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๙ และกรมการพลังงานทหารซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่วางแผนดำเนินงานและให้บริการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงหรือผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมและการพลังงานอื่นตามนโยบายของกระทรวงกลาโหม และมีหน้าที่ดำเนินงานโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากซึ่งดำเนินงานโดยกรมการพลังงานทหารกระทรวงกลาโหม โดยมีวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญเพื่อการสนับสนุนเหล่าทัพต่างๆ รวมทั้งการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในกิจการทหาร จึงเป็นโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของประเทศ

เมื่อโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากเป็นโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของประเทศดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากเป็นโรงงานที่ได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่โรงงานกลั่นน้ำมันบางจากก็ยังคงปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ว่าด้วยที่ตั้งของโรงงาน การป้องกันหรือระงับอันตรายที่อาจเกิดหรือเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน หรือเหตุรำคาญ การกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้งหรือการระบายอากาศ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘

ส่วนข้อที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมอ้างว่า โรงงานแบตเตอรี่ขององค์การแบตเตอรี่ โรงงานแก้วขององค์การแก้ว โรงงานทอผ้าขององค์การทอผ้า และโรงงานอาหารกระป๋องขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป ซึ่งเป็นโรงงานของกระทรวงกลาโหมได้ขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมไปแล้วนั้น เห็นว่าจะเปรียบเทียบโรงงานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกล่าวถึงนั้นกับโรงงานกลั่นน้ำมันบางจากตามข้อหาหรือข้อหาได้ไม่ เพราะโรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานของ”องค์การของรัฐ” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการ มิใช่โรงงานของ”ทางราชการ” ที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศซึ่งได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๕