

(สำเนา)

ที่ สร.๐๔๐๑/๗๗๓๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒ ธันวาคม ๒๕๑๔

เรื่อง การกู้เงินส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนของกรมทรัพยากรธรณี

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๒/๑๔๐๒๔

ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการกู้เงินส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนของกรมทรัพยากรธรณี ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กระทรวงการคลังได้พิจารณารายงานขึ้นมา ดังความละเอียดปรากฏในหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า ประเทศไทยเป็นภาคีในความตกลงตีบุกระหว่างประเทศครั้งที่ ๔ (Fourth International Tin Agreement) ซึ่งตามความตกลงนี้ ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องชำระส่วนบำรุงซึ่งอาจเป็นเงินสดหรือแร่ดีบุก เข้ามูลภัณฑ์กันชนตามจำนวนที่กำหนดในทางปฏิบัติ รัฐบาลได้ออกกฎหมายซึ่งในปัจจุบันนี้ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนในนามของรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง และหลังจากนั้น เมื่อมีการชำระบัญชีมูลภัณฑ์กันชนในขณะที่มีความตกลงสิ้นอายุ (๕ ปี) รัฐบาลก็จะจ่ายเงินส่วนแบ่งคืนให้แก่บุคคลซึ่งมีหนังสือสำคัญมูลภัณฑ์กันชนอันแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนในมูลภัณฑ์กันชนตามกฎหมาย

ปัญหาที่พึงพิจารณามีว่า เมื่อมีการชำระบัญชีในขณะที่มีความตกลงฯ ครั้งที่ ๓ สิ้นอายุและมีความตกลงฯ กันใหม่เป็นครั้งที่ ๔ รัฐบาลได้นำเงินส่วนแบ่งส่วนหนึ่งที่ได้รับจากการชำระบัญชีของความตกลงฯ ครั้งที่ ๓ คิดเป็นเงินไทยประมาณ ๗๐ ล้านบาท โอนไปชำระเป็นส่วนบำรุงตามความตกลงฯ ครั้งที่ ๔ โดยอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมิได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนในทันทีตามที่พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติให้อำนาจอธิบดีมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชน หลังจากนั้น อธิบดีฯ จึงได้ขอกู้เงินจากธนาคาร ชาเตอร์ ณ กรุงลอนดอน เพื่อจะได้นำเงินจำนวนนี้มาชำระคืนให้แก่ผู้มีส่วนในมูลภัณฑ์กันชน และได้ขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน การกู้เงินดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังสงสัยว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวที่บัญญัติให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลภัณฑ์กันชนได้ จะนำมาใช้บังคับกับกรณีการกู้ยืมเงินครั้งนี้ได้หรือไม่ เพราะการกู้ยืมเงินครั้งนี้เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาชดใช้ส่วนที่ได้โดยตรง

จ่ายไปก่อน ถ้ามีความเห็นว่า อธิบดีมีอำนาจกู้ยืมเงินได้กระทรวงการคลังก็น่าจะคำประกันได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการคำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

ข้าพเจ้าได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลนิธิกันชนตามวรรคหนึ่งไม่อาจกระทำได้ตามกำหนดเวลา ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลนิธิกันชนได้ แล้วเรียกเก็บเงินแทนแร่จากผู้ทำเหมืองแร่หรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง โดยรวมถึงดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย

ตามถ้อยคำในบทบัญญัติตามมาตรา ๒๔ ดังกล่าว เข้าใจในเบื้องต้นว่า การกู้ยืมเงินของอธิบดีจะต้องเป็นการกู้ยืมเงินมาเพื่อส่งเข้ามูลนิธิกันชนในกรณีที่เรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่เพื่อส่งเข้ามูลนิธิกันชนจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมือง ไม่ได้ตามกำหนดเวลา

แต่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติอื่น ๆ ของพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการส่งแร่เข้ามูลนิธิกันชนแล้ว จะเห็นว่า การที่พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจอธิบดีทำการกู้ยืมเงินในเรื่องนี้ ก็เพื่อที่จะผ่อนภาระจากเงินงบประมาณของรัฐบาล โดยให้อธิบดีฯ ทำการกู้ยืมเงินไปชำระเป็นส่วนบำรุงของรัฐบาลเสียก่อน แล้วจึงไปเรียกเก็บจากผู้ทำเหมืองหรือผู้ซื้อแร่ซึ่งมิได้ซื้อจากผู้ทำเหมืองในภายหลัง เพื่อให้คุ้มกับจำนวนเงินต้นพร้อมทั้งดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจากนั้น มาตรา ๒๔ ยังได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องผูกพันจ่ายเงินส่วนแบ่งจากผลการชำระบัญชีมูลนิธิกันชนให้แก่ผู้ถือหนังสือสำคัญมูลนิธิกันชน ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนในมูลนิธิกันชนเพราะได้ถูกเรียกเก็บแร่หรือเงินแทนแร่ไปแล้วด้วย

เมื่อรัฐบาลได้อำนาจเงินจากผลการชำระบัญชี ความตกลงฯ ครั้งที่ ๓ ไปเป็นส่วนบำรุงของความตกลงฯ ครั้งที่ ๔ โดยอาศัยสิทธิตามความในข้อ ๒๑ (ข) แห่งความตกลงฯ ครั้งที่ ๔ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถนำเงินจำนวนนั้นมาจ่ายเงินให้แก่ผู้ทำเหมือง ฯลฯ อันเป็นหน้าที่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นเองกำหนด (มาตรา ๒๔) ไว้โดยชัดแจ้ง การที่อธิบดีกู้ยืมเงินมาชำระหนี้ในกรณีนี้ จึงถือได้ว่า เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อส่งเข้ามูลนิธิกันชนได้ โดยนัยของมาตรา ๒๔ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๒๔

เมื่อวินิจฉัยได้ว่า อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจกู้ยืมเงินได้ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กระทรวงการคลังก็ย่อมทำการคำประกันการกู้ยืมรายนี้ได้ตามอำนาจที่พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการคำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติไว้ได้ กล่าวคือ กระทรวงการคลังอาจทำการคำประกันได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง ขอเรียนเพื่อโปรดทราบด้วยว่า การที่ได้พิจารณาให้คำตอบเรื่องนี้ลามาถึงขณะนี้ เพราะต้องรอเอกสารประกอบการพิจารณาจากทางกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และจากกระทรวงการคลัง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) สมภพ โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการ