

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๓๓

ที่ นร ๐๖๐๑/๔๒๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำข้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๐ มีนาคม ๒๕๓๓

เรื่อง การออกสัมปทานปิโตรเลียมให้แก่บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด

เรียน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี

ตามที่กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๖/๓๙๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๓ แจ้งว่า คณะกรรมการปิโตรเลียมได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๓ รับทราบข้อสังเกตของ “คณะกรรมการพิจารณาร่างสัมปทานฯ” ในปัญหาเกี่ยวกับการออกสัมปทานให้แก่บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด และคณะกรรมการปิโตรเลียมได้มีมติให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี นำเรื่องดังกล่าวปรึกษากับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

บัดนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาดังกล่าวพร้อมทั้งได้สอบถามและทบทวนข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณี (นายไกรฤทธิ์ นิลคุหา ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๗) แล้ว และขอให้ความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นวันก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ (วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๒) โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบและอนุมัติให้ “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” โอนสิทธิในการสำรวจ ปิโตรเลียมในแปลงสำรวจหมายเลข ๕/๑๗ (ที่ ปตท. มีสิทธิตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑) ให้แก่ บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (ซึ่งเป็นบริษัทที่ ปตท. ถือหุ้นทั้งหมดร้อยเปอร์เซ็นต์) และให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการออกสัมปทานฯ ให้แก่บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด ต่อไป

ข้อขัดข้องในการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี คือ เมื่อพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) ดังกล่าวข้างต้นออกใช้บังคับในวันที่ ๑๕ สิงหาคม แล้ว การออกสัมปทานให้แก่บริษัทฯ ดังกล่าว จะอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขข้อผูกพันของกฎหมายเดิม (พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อนการแก้ไข พระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒) หรือจะอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติฯ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่และหากทางราชการประสงค์จะให้การออกสัมปทานให้แก่บริษัทฯ โดยอยู่ภายใต้บังคับ “กฎหมายก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม” แล้ว จะดำเนินการออกสัมปทาน

โดยให้สัมปทานนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อผูกพันและใช้ “แบบสัมปทาน” ตามกฎหมายก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ เพียงใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางนโยบายว่า ในการออกสัมปทานให้แก่บริษัทฯ ทางราชการประสงค์จะให้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติฯ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติฯ หลังการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ แล้วว่าให้ออกสัมปทานให้แก่บริษัทฯ ภายใต้เงื่อนไขข้อผูกพัน ฯลฯ ตาม “กฎหมายก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม” ฉะนั้น ในขณะนี้ จึงจะเป็นปัญหาแต่เฉพาะในทางปฏิบัติและข้อกฎหมายว่ากรมทรัพยากรธรณีจะดำเนินการออกสัมปทานตามเงื่อนไขข้อผูกพัน ฯลฯ ตาม “กฎหมายก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม” ให้แก่บริษัทฯ ดังกล่าวได้เพียงใด และจะขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ ทางกรมทรัพยากรธรณียังไม่มีความแน่ใจ

เลขาธิการฯ ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ใคร่ขอให้ความเห็นโดยสรุปว่าข้อสังเกตอันเป็นข้อขัดข้องของ “กรมทรัพยากรธรณี” ที่ได้นำเสนอต่อ “คณะกรรมการพิจารณาร่างสัมปทาน” มีอยู่ว่า ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๕ ได้กำหนดไว้มีความว่า “กฎหมายตามที่แก้ไขเพิ่มเติม” ใหม่จะไม่ใช้บังคับเฉพาะผู้รับสัมปทานสำหรับสัมปทานที่ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๔) ใช้บังคับเท่านั้น และกรมทรัพยากรธรณีเห็นว่า วันที่ให้หรือวันที่ออกสัมปทานนั้น คือวันที่รัฐมนตรีและผู้รับสัมปทานได้ลงชื่อในสัมปทาน และสัมปทานต้องเป็นไปตาม “แบบ” สัมปทานที่กำหนดโดยกฎกระทรวงฉบับใหม่ ดังนั้น การออกสัมปทานให้แก่บริษัทฯ โดยให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อผูกพันเดิม จึงกระทำไม่ได้

เลขาธิการฯ เห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้มีมติไว้เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ และเพื่อให้บริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมฯ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นบริษัทที่ ปตท. ถือหุ้นทั้งหมด สามารถดำเนินการไปได้ตามนโยบายที่ได้วางไว้ นั้น มีข้อจำเป็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยอยู่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้จะมีอำนาจออกสัมปทานย้อนหลังโดยใช้แบบสัมปทานเดิม ได้หรือไม่ หรือขัดต่อกฎหมายประการใด เพราะถ้าหากรัฐมนตรีออกสัมปทานย้อนหลังโดยระบุวันถัดจากวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (แต่เป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) ใช้บังคับแล้ว) ให้เป็น “วันออกสัมปทาน” ได้แล้ว ก็ย่อมเป็นไปตามเจตนาของคณะรัฐมนตรีได้

เลขาธิการฯ เห็นว่า การออกสัมปทานโดยใช้แบบสัมปทานเดิมโดยระบุวันถัดจากวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้เป็น “วันออกสัมปทาน” นั้น สามารถกระทำได้เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) ก็ตาม แต่อำนาจการออกสัมปทาน (รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี) มิได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อำนาจในการออกสัมปทานยังคงเป็นของรัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอยู่เช่นเดิม และเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญ (มติคณะรัฐมนตรี) ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกสัมปทานฉบับนั้นได้ครบถ้วนแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) ใช้บังคับ การดำเนินการออกเอกสารสัมปทาน

นั้นเป็นเพียง “วิธีการดำเนินการ” ฉะนั้น หากรัฐมนตรีผู้ที่จะลงนามในสัมปทานไม่เปลี่ยนแปลงนโยบาย การออกเอกสารสัมปทานก็กระทำได้ และนอกจากนั้น หลักการของการออกสัมปทานฉบับนี้ ก็เป็นเรื่องที่ตรงไปตรงมาและผู้ที่เกี่ยวข้องก็เป็นรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีเหตุสงสัยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า หากการออกสัมปทานฉบับนี้จะใช้ “แบบ” ตามกฎกระทรวงเดิมโดยไม่มีหมายเหตุ เพิ่มเติมเพื่ออธิบายไว้ด้วยแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ทั้งนี้เพราะวันที่ที่ระบุในสัมปทานว่าเป็น “วันออกสัมปทาน” (ซึ่งได้แก่วันถัดจากวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ แต่เป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) ใช้บังคับ) กับชื่อของรัฐมนตรีที่จะลงนามทำเอกสารสัมปทานนั้น จะมีความขัดแย้งกันเอง เนื่องจากปรากฏว่า ขณะนี้ได้มีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไปแล้วและดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะเป็นผู้ลงนามในทำเอกสารสัมปทานนั้นจึงมิใช่เป็นบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีฯ อยู่ใน “วันที่ออกสัมปทาน”

ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าในการออกสัมปทานฉบับนี้ควรจะต้องมีเชิงอรรถ (ฟุตโน้ต) เพื่อแสดงหมายเหตุอธิบายไว้ด้วย คือ (๑) ควรทำฟุตโน้ตท้าย “วันที่ออกสัมปทาน” ในหน้าแรกของเอกสารสัมปทานพร้อมทั้งทำหมายเหตุระบุ “เหตุ” ของการกำหนดวันที่ดังกล่าวให้เป็น “วันออกสัมปทาน” และ (๒) ในทำเอกสารสัมปทาน ให้ระบุ “วันที่” ที่รัฐมนตรีฯ และผู้รับสัมปทานได้ทำการลงนามไว้ตามความเป็นจริงด้วย การหมายเหตุและการระบุวันที่เพิ่มเติมเช่นนี้จะขจัดข้อสงสัยเกี่ยวกับ “วันที่ออกสัมปทาน” กับ “ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในวันลงนามในสัมปทาน” ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙