

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๒๐๖/๖๙๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ว่า ทอท. ได้เสนอร่างประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ และงบประมาณของ กองทัพอากาศ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม ในส่วนที่เกี่ยวกับสนามบินดอนเมือง ของกรมการบินพลเรือน ไปเป็นของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้การโอนมีผลย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ ทอท. เข้าเริ่มดำเนินการ ต่อมา กองทัพอากาศได้มีหนังสือแจ้งว่ากองบัญชาการทหารสูงสุดได้เสนอเรื่องให้กองทัพอากาศพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกรมพระธรรมนูญมีความเห็นว่า การกำหนดให้การโอนมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ น่าจะขัดกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ และกองทัพอากาศมีความเห็นว่า การแก้ปัญหาระเบิดนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้สามารถโอนย้อนหลังได้ แต่การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า การโอนกิจการและทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดให้การโอนมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันที่ ทอท. เข้าเริ่มดำเนินการได้นั้น น่าจะทำได้และตรงตามเจตนารมณ์ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะตามร่างเดิมคณะกรรมการผู้ร่างได้ร่างข้อความเกี่ยวกับวิธีการโอนกิจการและทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ ไว้ว่า "ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา" ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดให้กิจการและทรัพย์สินโอนไปเป็นของ ทอท. ในวันใดก็ได้ตามแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร เพราะคณะกรรมการผู้ร่างได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งมีหลายฝ่ายจะต้องใช้เวลาในการโอนเพิ่มเติมเป็นครั้งที่ ๒ ครั้งที่ ๓ และครั้งต่อไป นอกจากนี้ การโอนบางเรื่อง เช่น การโอนเกี่ยวกับการบัญชีและการเงินที่มีการใช้จ่ายเป็นปกติจำเป็นต้องทราบจำนวนและวันที่โอนที่แน่นอนเพื่อความถูกต้องในการตัดโอนทางบัญชีและการเงิน แต่ปรากฏว่า ได้มีการแก้ไขข้อความของร่างมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ เป็น "ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา" (ตัดคำว่า "กำหนด"ออกไป) โดยไม่ปรากฏเหตุผลในการแก้ไขไว้ในรายงานการพิจารณาแต่ประการใด จึงทำให้การตีความคลาดเคลื่อนไปไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการผู้ร่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนกิจการทรัพย์สินให้แก่ ทอท. โดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังเช่นนี้ กระทรวงคมนาคมได้เคยดำเนินการแล้วตามประกาศ

กระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ และงบประมาณของกรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ในส่วนที่เกี่ยวกับสนามบินดอนเมือง ไปเป็นของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๒ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีเหตุขัดข้องหรือข้อทักท้วงจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่ประการใด

กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเพราะตรงกับเจตนารมณ์ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการบินพาณิชย์) และผู้แทนการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย แล้วเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้มีว่า คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น จะนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือจะนับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีระบุไว้ในประกาศ เมื่อได้พิจารณาถึงถ้อยคำที่ใช้ในวรรคดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะการใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่” ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า มาตรานี้มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจรัฐมนตรีระบุวันให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน ฯลฯ ในวันใดก็ได้แม้จะเป็นการให้โอนย้อนหลังก่อนวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม เพราะการกำหนดเช่นนั้นเป็นการกำหนดให้สามารถปฏิบัติได้ตามสภาพของกิจการ ซึ่งต่างกับการกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของบุคคล หรือการกำหนดที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคล

อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะประกาศกำหนดให้มีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ และงบประมาณของกองทัพอากาศ กองบัญชาการทหารสูงสุด ในส่วนที่เกี่ยวกับสนามบินดอนเมืองของกรมการบินพลเรือน ไปเป็นของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยให้มีผลย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นวันที่การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าดำเนินการ จึงย่อมกระทำได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ ตลอดจนงบประมาณของกองทัพอากาศ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม ในส่วนที่เกี่ยวกับสนามบินดอนเมืองของกรมการบินพลเรือน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด ไปเป็นของ ทอท. ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กันยายน ๒๕๒๓