

บันทึก

เรื่อง การตีความคำว่า “Thai Government” ในสัญญา
ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อก.๑๐๐๔/๒๓๒๒ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้รับเหมาให้ทำการพอกท่อที่จะนำไปวางเพื่อใช้ส่งก๊าซในทะเล โดยในข้อ ๑๓.๕ ของสัญญาได้ระบุว่า “PTT will pay directly to the Thai Government actual taxes or tariffs which are required for importation into Thailand of materials and equipment to be permanently incorporated in the Work.” การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีข้อสงสัยว่า คำว่า “Thai Government” ตามกฎหมายไทยจะหมายความว่ารวมถึง การทำเรือแห่งประเทศไทยหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทำนองเดียวกันด้วยหรือไม่ จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความให้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า คำว่า “Government หรือรัฐบาล” นั้น กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เคยมีหนังสือเวียน ที่ น.ว.๑๓๑/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๘๕ แจ่มตีคณะรัฐมนตรี เรื่องระเบียบการใช้ คำว่า “รัฐบาล” ว่า “รัฐบาล” มีความหมายสองอย่าง คือ (๑) หมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐ (Form of Polity) เช่น รัฐบาลแบบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น และ (๒) หมายถึงรัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของประเทศชาติ หรือคณะบุคคลหนึ่งซึ่งปกครองประเทศโดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในอันที่จะดำเนินนโยบายของประเทศ เช่น คณะรัฐมนตรีในฐานะที่บริหารกิจการในนามของรัฐ นอกจากนั้น ศาลฎีกาก็ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “รัฐบาล” ในคำพิพากษาฎีกา ที่ ๗๒๔/๒๔๙๐ ว่า “รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรม หรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “รัฐบาล” ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ปรากฏอยู่ในหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๑๓๑/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๘๕ และตามคำพิพากษาฎีกา ที่ ๗๒๔/๒๔๙๐ เป็นไปในทำนองเดียวกัน สำหรับผู้ปฏิบัติการในนามของรัฐบาลอันได้แก่ ส่วนราชการ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖

ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่ได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจเลย นอกจากนั้น บทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการไม่ได้หมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย และรัฐวิสาหกิจเองก็มีการบริหารที่เป็นอิสระ กล่าวคือมีคณะกรรมการเป็นผู้วางนโยบาย และมีผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการเป็นผู้ดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด เช่น ตามมาตรา ๒๒^๓ และมาตรา ๓๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ หรือตามมาตรา ๑๔^๕ และมาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ เป็นต้น การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นเพียงการกำกับควบคุมโดยทั่วไป เพื่อมิให้รัฐวิสาหกิจมีนโยบายหรือการดำเนินการซึ่งเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น เช่น ตามมาตรา ๒๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ หรือมาตรา ๓๙^๘ แห่ง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๓ มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่ง...

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

๔ มาตรา ๓๑ ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารการทำเรือให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

๕ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กฟผ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

๖ มาตรา ๒๑ ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจของ กฟผ. ตามนโยบายระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

๗ มาตรา ๒๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้การทำเรือแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

๘ มาตรา ๓๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กฟผ. เพื่อการนี้ จะสั่งให้ กฟผ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ เป็นต้น ฉะนั้น คำว่า “Thai Government หรือรัฐบาลไทย” ตามกฎหมายไทย จึงไม่หมายความรวมถึงการทำเรือแห่งประเทศไทยหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๓

มติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการได้