

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม
แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๑

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๕๖๒๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีข้อเท็จจริงว่า เนื่องจากสำนักงบประมาณแจ้งว่ากระทรวงอุตสาหกรรมได้มีประกาศตามความในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ขอให้สำนักงบประมาณโอน “งบประมาณรายจ่าย” ขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ให้แก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แต่สำนักงบประมาณเห็นว่า มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๑ มิได้บัญญัติให้โอนงบประมาณรายจ่ายขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยด้วยการโอนงบประมาณดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑^{*}

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงบประมาณและผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจหนึ่งตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปให้หรือนำไปใช้สำหรับอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่ง เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ บทบัญญัตินี้จึงเป็นมาตรการทางฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารโอนหรือนำเอางบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติให้กับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปเป็นของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๖๑ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีความว่า “ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ นี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย ไปเป็นของ ปตท.ในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

^{*} มาตรา ๑๔ รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

นุเบกษา ฯลฯ” ปัญหาจึงอยู่ที่ คำว่า “ทรัพย์สินและสิทธิ” ที่กล่าวถึงในมาตรานี้จะรวมถึงเงินรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับองค์การก๊าซธรรมชาติ ฯ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่

เพื่อให้ข้อเท็จจริงชัดเจน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงได้ตรวจบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้องกับองค์การก๊าซธรรมชาติ ฯ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ปรากฏจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๓ ข้อ ท. องค์การก๊าซธรรมชาติฯ (อกร.) มีงบประมาณ ๑๕,๖๘๖,๖๐๐ บาท และในปีต่อมา ตามมาตรา ๒๓ ฎ.อกร.ก็มีงบประมาณอีก ๑๑,๖๐๕,๓๐๐ บาท เมื่อเงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินตามงบประมาณแล้ว กรณีย่อมอยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ กล่าวคือ จะโอนไปให้รัฐวิสาหกิจอื่นมิได้เว้นแต่จะได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น

ปัญหาอาจมีได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๖๒ บัญญัติคำว่า “ให้โอนทรัพย์สิน สิทธิฯ” ไปด้วย คำนี้อาจมีความหมายถึงเงินตามงบประมาณรายจ่ายด้วยก็ได้ ในปัญหาข้อนี้เมื่อได้ตรวจบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ อันพอจะนำมาเทียบเคียงได้แล้วพอมิตัวอย่างดังนี้

๑. กฎหมายที่ระบุชัดว่าให้โอนงบประมาณไปด้วย โดยนำคำว่า “เงินงบประมาณ” มาต่อท้ายจากคำว่า “โอนทรัพย์สิน” เช่น พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกรมอาชีวศึกษาฯ ไปเป็นของสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรฯ พ.ศ.๒๕๑๘ (มาตรา ๔) พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารของสำนักงานส่งเสริมเยาวชนฯ ไปเป็นของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๑๙ (มาตรา ๓) พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกรมอาชีวศึกษา ฯ ไปเป็นของวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษาฯ พ.ศ.๒๕๒๐ (มาตรา ๔) นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ฯ พ.ศ.๒๕๒๑ (มาตรา ๔) ระบุความไว้ชัดกว่าพระราชบัญญัติอื่นที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้โอนเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๑ ของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนเพียงเท่าที่ยังเหลืออยู่ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา”

๒. เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ นั้นเอง จะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๙ บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่เกี่ยวกับกรมการพลังงานทหาร ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด และที่เกี่ยวกับโรงกลั่นน้ำมันไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๖๒ ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสั่งโอนองค์การก๊าซธรรมชาติฯ ไปเป็นของการปิโตรเลียมฯ นั้น หาได้ระบุถึงการโอนเงินงบประมาณด้วยไม่ ฉะนั้น ถ้าตีความตามตัวอักษร ก็ต้องถือว่าให้โอนได้เฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๓) เห็นว่า การตีความกฎหมาย

ในบางกรณีจำเป็นต้องตีความไปในทางที่เป็นผล กล่าวคือให้สามารถปฏิบัติได้ ยิ่งกว่าการตีความตามตัวอักษร นอกจากนั้น มีกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ออกมาใช้บังคับก่อนหน้านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่โอนกิจการทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจหนึ่งไปเป็นอีกรัฐวิสาหกิจหนึ่งโดยมิได้บัญญัติให้โอนงบประมาณของรัฐวิสาหกิจเดิมไปด้วย แต่ก็ได้มีการปฏิบัติโดยโอนงบประมาณให้ไปด้วย

ฉะนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่ผ่านมาเป็นแบบอย่าง ประกอบกับหลักการตีความดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า การโอนงบประมาณขององค์การกึ่งราชการฯ ไปเป็นของการปิโตรเลียมฯ ควรกระทำได้เช่นเดียวกันเพื่อให้การบริหารราชการลุล่วงไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๒