

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “รัฐบาล” ตามพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.
๒๕๓๓

กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๖/๑๑๗๖๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซียขึ้นเพื่อดำเนินการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ใต้ทะเล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งปิโตรเลียม) ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย ซึ่งทั้งรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียต่างอ้างสิทธิทับซ้อนกันโดยรัฐบาลแต่ละฝ่ายได้แต่งตั้งประธานร่วมและสมาชิกองค์การร่วมฯ ฝ่ายละ ๗ คน รวม ๑๔ คนเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานขององค์การร่วมให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด นั้น

ที่ประชุมองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย ครั้งที่ ๙ เมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้มีการพิจารณาถึงเรื่องการจัดตั้งทุนสำรองในกองทุนองค์การร่วมฯ ซึ่งมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้องค์การร่วมตั้งและจัดการทุนสำรองในกองทุนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่รัฐบาลทั้งสองจะได้ร่วมกันกำหนดขึ้น” และเรื่องการจัดทำงบการเงินขององค์การร่วมเมื่อสิ้นสุดแต่ละไตรมาส ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การร่วมฯ ว่าด้วยการจัดทำบัญชีและบันทึกหลักฐานอื่น ๆ ขององค์การร่วมฯ ได้กำหนด” ให้องค์การร่วมต้องจัดทำงบการเงินเสนอรัฐบาลแต่ละฝ่ายเมื่อสิ้นสุดแต่ละไตรมาส”

กรมทรัพยากรธรณีจึงขอปรึกษาความหมายของคำในพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ และในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ดังกล่าวเพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ดังนี้

๑. คำว่า “รัฐบาลทั้งสอง” และ “รัฐบาลแต่ละฝ่าย” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๓๓ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ ในส่วนของฝ่ายไทยหมายถึงหน่วยงานใด จะหมายถึงกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการทำงานขององค์การร่วมฯ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ได้หรือไม่

๒. การกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่พระราชบัญญัติองค์การร่วมฯ กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบหรือเสนอต่อรัฐบาลทั้งสองนั้น จำเป็นต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อได้รับทราบหรือขอความเห็นชอบก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี)

ประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อนำวิธีการตามข้อตกลงและธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย เพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งข้อตกลงและธรรมเนียมดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรหรือบุคคลใดกระทำการแทนไว้โดยเฉพาะ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรซึ่งใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรหรือบุคคลใดที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทำการในนามของรัฐบาล เพราะการกระทำการใดตามพระราชบัญญัตินี้ย่อมก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ หรือกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีถ้อยคำที่แสดงให้เห็นถึงความหมายในเรื่องนี้ไว้โดยชัดเจนแล้ว ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๘^๑ บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ และจากความในข้อ ๓^๒ ของกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๘ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐบาลทั้งสองมีอำนาจออกกฎกระทรวงได้ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การประกอบการ หรือดำเนินธุรกิจหรือบริการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่พัฒนาร่วม
- (๒) การชำระเงินใด ๆ ที่จะต้องชำระแก่รัฐบาลทั้งสองจากองค์กรร่วมตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๓ (๔)
- (๓) ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการแต่งตั้ง และการจ่ายค่าตอบแทนค่าเดินทางและเบี้ยเลี้ยงที่ต้องจ่ายให้แก่ประธานร่วมและสมาชิกอื่นขององค์กรร่วม
- (๔) วิธีการสำหรับยื่นข้อเสนอและข้อตกลงทำสัญญาใด ๆ ที่อาจทำตามมาตรา ๑๗ รวมทั้งข้อกำหนดและเงื่อนไขที่อาจมีในสัญญานั้น ๆ
- (๕) การทำบัญชีและบันทึกหลักฐานอื่น ๆ ที่ถูกต้องของกิจกรรมในเชิงธุรกิจและกิจการต่าง ๆ ขององค์กรร่วม ตามหลักการทำบัญชีอื่นเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
- (๖) การจัดทำงบการเงินประจำปี และการจัดสรรกำไรตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้
- (๗) การสอบบัญชีและการเสนอบัญชีต่อรัฐบาลทั้งสองหลังจากนั้น
- (๘) การจัดทำและการเสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐบาลทั้งสอง
- (๙) หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมและ
- (๑๐) เรื่องอื่นใดเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังเกิดผล

ทั้งนี้ กฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องตาม (๑) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) จะออกได้เมื่อได้หารือองค์กรร่วมแล้ว

^๒ข้อ ๓ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แจ้งในนามของรัฐบาลไทย ถึงการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงประธานร่วมและสมาชิกอื่นฝ่ายไทยในองค์กรร่วมให้องค์กรร่วมทราบ

องค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ ในเรื่องการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงประธานร่วมและสมาชิกฝ่ายไทยกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แจ้งในนามของรัฐบาลไทย ซึ่งคำว่า “รัฐมนตรี” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ และตามคำนิยามในมาตรา ๔^๓ ประกอบกับมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ฉะนั้น คำว่า “รัฐบาลทั้งสอง” และ “รัฐบาลแต่ละฝ่าย” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ และตามที่บัญญัติในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ จึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี ดังนั้น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาจกระทำการในนามของรัฐบาลได้ต้องเป็นกรณีที่ได้รับมอบอำนาจเป็นการเฉพาะหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สำหรับข้อหาหรือในประการที่สอง ที่ว่า การกระทำความผิดใดๆ ที่พระราชบัญญัติองค์การร่วมฯ กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบหรือเสนอต่อรัฐบาลทั้งสองจำเป็นต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อได้รับทราบหรือขอความเห็นชอบก่อนหรือไม่ นั้นเห็นว่า เมื่อคำว่า “รัฐบาลทั้งสอง” หรือ “รัฐบาลแต่ละฝ่าย” ตามพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ.๒๕๓๓ หมายถึงคณะรัฐมนตรีแล้ว การกระทำความผิดใดๆ ที่พระราชบัญญัติองค์การร่วมฯ กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบหรือเสนอต่อรัฐบาลทั้งสองหรือรัฐบาลแต่ละฝ่ายนั้น สำหรับฝ่ายไทยก็ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุดศักราช ๒๕๓๘

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

^๔มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้