

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔
(การเข้าถือหุ้นของการทำเรือแห่งประเทศไทยในบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด)

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๒/๑๔๐๐ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีได้มีหนังสือแจ้งการทำเรือฯ ว่า ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบในการดำเนินการจัดตั้งสายการเดินเรือแห่งชาติด้วยการปรับปรุงบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ และเห็นว่าการทำเรือฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายที่จะร่วมทุนในสายการเดินเรือแห่งชาติ โดยการเข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวด้วย จึงขอให้การทำเรือฯ พิจารณาดำเนินการตามที่เกี่ยวข้อง

การทำเรือฯ พิจารณาแล้ว ไม่ขัดข้องที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลในการเข้าร่วมทุนกับบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด โดยการเข้าถือหุ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงที่จะเอื้ออำนวยให้การทำเรือฯ เข้าถือหุ้นได้ การทำเรือฯ จึงได้ดำเนินการขอแก้ไขพระราชบัญญัติการทำเรือฯ โดยเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การทำเรือฯ สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการทำเรือ หรือถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ

การจัดตั้งสายการเดินเรือแห่งชาติด้วยการปรับปรุงบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด เป็นนโยบายเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถรอการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำเรือฯ ดังกล่าวได้ การทำเรือฯ จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือฯ ที่ว่า "ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง ...(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์" น่าจะนำมาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมทุนโดยการถือหุ้นบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ได้ แต่เพื่อความชัดเจน การทำเรือฯ จึงขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของการทำเรือฯ ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทยแล้ว สรุปความเป็นมาของข้อหารือในเรื่องนี้จากเอกสารและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบในการดำเนินการจัดตั้งสายการบินแห่งชาติขึ้นด้วยการปรับปรุงบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด โดยการเพิ่มทุนของบริษัทฯ ให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก เพื่อแปรรูปบริษัทฯ ให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ^๑

๒. ต่อมา บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ บพด ๑๐/๐๐๗๐ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๑ เชิญชวนให้การทำเรือฯ เข้าร่วมทุนโดยการเข้าซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนของบริษัทฯ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๒.๒๕ ของจำนวนหุ้นจดทะเบียนทั้งหมด ในราคาหุ้นละ ๑๕ บาท เป็นจำนวนค่าหุ้นทั้งสิ้น ๒๗๘,๘๖๕,๐๐๐ บาท^๒ ซึ่งการทำเรือฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรเข้าร่วมทุนกับบริษัทดังกล่าวโดยการเข้าซื้อหุ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงให้อำนาจการทำเรือฯ เข้าซื้อหุ้นได้การทำเรือฯ จึงได้ดำเนินการขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการทำเรือฯ เพื่อให้สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการทำเรือและกิจการอื่นภายในขอบวัตถุประสงค์ และสามารถถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยได้

กระทรวงคมนาคมได้ส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๑ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ อนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงการคลังเสนอและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

๓. ในระหว่างที่กระทรวงคมนาคมดำเนินการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ นั้น ได้มีการหารือเกี่ยวกับการร่วมทุนในสายการบินแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ระหว่างกระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าพาณิชย์ สมาคมเจ้าของเรือไทย บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด และคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อสายการบินแห่งชาติ ในที่สุดได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยในบันทึกดังกล่าวกำหนดให้บุคคลสามกลุ่มเข้าถือหุ้นในบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัดดังนี้ กลุ่ม ก. ได้แก่ กระทรวงคมนาคม/รัฐวิสาหกิจ กลุ่ม ข. ได้แก่ บริษัทกลุ่มสมาชิกสมาคมเจ้าของเรือไทย และกลุ่ม ค. ได้แก่ บริษัทคอสโก จำกัด โดยให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของภาคเอกชนเป็นร้อยละ ๗๐ ของเงินลงทุนทั้งหมด และให้หน่วยงานของรัฐและ/หรือรัฐวิสาหกิจเข้าถือหุ้นในส่วนที่เหลือร้อยละ ๓๐ ซึ่งการทำเรือฯ เข้าร่วมพิจารณาด้วย แต่มิได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจ

^๑ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๐๔๔๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๖๔๔๒ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

^๒ หนังสือบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ที่ บพด ๑๐/๐๐๗๐ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงผู้ว่าการการทำเรือแห่งประเทศไทย

ดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกว่า ในฐานะกรรมการคนหนึ่งของบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ด้วย

๔. ในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค ๐๙๐๙/๑๒๓๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แจ้งการทำเรือฯ ว่า ตามที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบในการดำเนินการจัดตั้งสายการเดินเรือแห่งชาติด้วยการปรับปรุงบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ให้พ้นจากการเป็นรัฐวิสาหกิจและเห็นว่าการทำเรือฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายที่จะร่วมทุนในสายการเดินเรือแห่งชาติโดยการเข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวด้วย จึงขอให้การทำเรือฯ พิจารณาดำเนินการตามที่เกี่ยวข้อง

๕. การทำเรือฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดตั้งสายการเดินเรือแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น เป็นนโยบายเร่งด่วนซึ่งไม่สามารถรอการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ และเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะนำมาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมทุนโดยการซื้อหุ้นบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ได้ การทำเรือฯ จึงได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของการทำเรือฯ ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าปัญหาที่การทำเรือแห่งประเทศไทยประสงค์หารือในเรื่องนี้ก็คือ การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจเข้าถือหุ้นในบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

การทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ ซึ่งมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการทำเรือและธุรกิจอื่นซึ่งสำนักงานทำเรือกรุงเทพฯ ในกรรมการขนส่งได้เคยปฏิบัติจัดทำ และในการดำเนินการดังกล่าว มาตรา ๙^๔

^๓ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้น เรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานทำเรือกรุงเทพฯ ในกรรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการทำเรือและธุรกิจอื่นซึ่งสำนักงานทำเรือกรุงเทพฯ ในกรรมการขนส่งเคยปฏิบัติจัดทำ

^๔ มาตรา ๙ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ ก็ได้บัญญัติให้การทำเรือฯ มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ดังนั้น การทำเรือฯ จะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทไทยเดินเรือทะเลฯ ได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาในประเด็นเบื้องต้นเสียก่อนว่าการประกอบธุรกิจขนส่งทางเรื่อนั้นเป็นกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการทำเรือฯ หรือไม่

จากบทบัญญัติมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ที่กำหนดให้การทำเรือฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการทำเรือและธุรกิจอื่นซึ่งสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งเคยปฏิบัติจัดทำ นั้น ย่อมหมายความว่า การดำเนินงานหลักของการทำเรือฯ จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำเรือ ซึ่งโดยทั่วไปย่อมได้แก่ การบริหารและการใช้ท่าเรือเพื่อการบรรทุกและขนถ่ายสินค้าจากเรือบรรทุกสินค้ามายังท่าเรือ หรือจากท่าเรือไปยังเรือบรรทุกสินค้า และต้องเป็นการจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญในลักษณะโดยตรงแก่กิจการทำเรือ แต่การประกอบธุรกิจขนส่งทางเรือดั้งเช่นที่บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด กระทำอยู่นั้น เป็นการให้บริการรับขนสินค้าหรือคนโดยสารทางทะเลจากท่าเรือแห่งหนึ่งไปยังท่าเรืออีกแห่งหนึ่งโดยใช้เรือเป็นพาหนะในการขนส่งด้วยประสงค์ค้าหากำไรจากธุรกิจดังกล่าวให้แก่บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด การที่การทำเรือฯ เข้าถือหุ้นในบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจการที่อยู่ในข่ายของการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการทำเรือหรือเป็นการจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือแต่อย่างใด ทั้งจากคำชี้แจงของผู้แทนการทำเรือฯ ก็ไม่เคยปรากฏว่า สำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งได้เคยปฏิบัติจัดทำมาก่อนด้วย

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งทรมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) ขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ

(๗) ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ

(๘) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ดังนั้น การประกอบธุรกิจขนส่งทางเรือในลักษณะที่บริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด กระทำอยู่ จึงไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการทำเรือฯ ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

ส่วนปัญหาที่ว่า การทำเรือฯ จะเข้าถือหุ้นในบริษัทไทยเดินเรือทะเลจำกัด โดยอาศัยมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าในเมื่อการประกอบธุรกิจขนส่งทางเรือของบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด เป็นการดำเนินการที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการทำเรือฯ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ แล้ว ประเด็นที่ว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ (๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวที่ให้อำนาจแก่การทำเรือฯ ในการซื้อจัดหาเช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งหามทรัพย์หรือสิ่งหามทรัพย์ จะนำมาปรับใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเข้าถือหุ้นของบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ได้หรือไม่ จึงไม่เป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น