

บันทึก

เรื่อง บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด

ด้วยตามที่กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๔๖๒๗/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๐๑ ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการสอบสวนบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในการก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด และซึ่งเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ เรื่องต่างๆ เกี่ยวแก่การเงินและทรัพย์สินการใช้จ่ายเงิน การซื้อขายทรัพย์สิน ตลอดจนกิจการอื่นเกี่ยวแก่บริษัทนี้ ต่อมาคณะกรรมการได้เสนอบันทึกรายงานการสอบสวนบริษัทดังกล่าวเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติให้ส่งสำเนาทันทีของคณะกรรมการสอบสวนฯ ไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย รวม ๔ ข้อ กรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารจึงส่งเรื่องนี้มาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณา รายงานของคณะกรรมการสอบสวนฯ กับบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมด้วยคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งได้เชิญมาร่วมการพิจารณา ทั้งได้สอบถามเจ้าหน้าที่ในข้อสงสัยต่างๆ เสร็จแล้ว มีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีลงมติสั่งให้พิจารณาดังต่อไปนี้

ก. การจดทะเบียนบริษัทฯ โดยแสดงข้อความว่าบริษัทได้เรียกเก็บเงินค่าหุ้นจากผู้ถือหุ้นไว้ร้อยละ ๒๕ ครบถ้วนแล้ว ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง จะมีผลสมบูรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และถ้าการจดทะเบียนบริษัทนี้ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ผู้เริ่มก่อการบริษัทหรือผู้ขอจดทะเบียนบริษัทจะมีฐานะตามกฎหมายอย่างไร และมีความรับผิดชอบเพียงใด

ปัญหาข้อนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับนิติบุคคลและหุ้นส่วนและบริษัทนิติบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ (๑) มาตรา ๑๐๑๕ ซึ่งบัญญัติว่าหุ้นส่วนหรือบริษัทใดเมื่อได้จดทะเบียนตามบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้นทั้งหลาย (๒) มาตรา ๑๑๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อบริษัทได้จดทะเบียนแล้ว ผู้เข้าซื้อหุ้นไม่ว่าจะฟ้องร้องขอให้ศาลเพิกถอนการที่ตนได้เข้าซื้อชื้อโดยยกเหตุว่าสำคัญผิดหรือต้องช่มชู้หรือถูกหลวงล่อนจ้อนได้ (๓) มาตรา ๑๒๓๖ ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่บริษัทย่อมเลิกกันด้วยเหตุที่ระบุไว้ ๕ ประการ และมาตรา ๑๒๓๗ ซึ่งบัญญัติให้ศาลสั่งเลิกบริษัทได้ด้วยเหตุ ๔ ประการ (๔) มาตรา ๑๒๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า การเลิกหุ้นส่วนหรือบริษัทจะต้องนำความไปจดทะเบียน และ (๕) มาตรา ๑๒๕๔ ซึ่งบ่งว่าหุ้นส่วนและบริษัท แม้เลิกกันแล้ว ให้ถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี ประกอบกับมาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ ซึ่งบัญญัติว่า

นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา ภายในขอบวัตถุประสงค์ของข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง และปรากฏว่าไม่มีบทมาตรารอื่นใดในกฎหมายอีกที่บัญญัติถึงหลักที่จะวินิจฉัยถึงความสมบูรณ์ของบริษัทนิติบุคคลหรือนิติบุคคลประเภทอื่น หรือการพ้นจากสภาพนิติบุคคล นอกจากเมื่อมีพฤติการณ์ที่กฎหมายบัญญัติหรือเมื่อศาลสั่งเลิกดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนบริษัทใดโดยถูกต้องครบถ้วนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติแล้ว จะต้องถือว่า บริษัทนั้น ๆ มีสภาพหรือฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ และเห็นชอบด้วยเหตุผลของกรรมการสอบสวนฝ่ายที่เห็นว่าการจดทะเบียนบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นการใช้นั้นทุกประการ อันฐานะนิติบุคคลซึ่งได้มาจากการจดทะเบียนเช่นนี้เห็นว่าเป็นสภาพอันเกิดขึ้นจากบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ฉะนั้น พอจะอนุมานได้ว่าตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บริษัทจะพ้นสภาพนิติบุคคลได้เฉพาะเมื่อมีกรณีหรือโดยวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลใด ๆ ไม่อาจวินิจฉัยได้โดยลำพังตนว่า บริษัทใดที่นายทะเบียนได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์หรือไม่ หรือต้องพ้นจากสภาพนิติบุคคลไปเอง เพราะมีการบกพร่องหรือมีพฤติการณ์อันไม่สุจริตอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากการเลิกบริษัทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีขอจดทะเบียนตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด นั้น ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสอบสวนของคณะกรรมการ พอฟังได้ว่าการทำผิดและบกพร่องในการแสดงรายงานและข้อเท็จจริงว่าได้เรียกเงินค่าหุ้นครบถ้วนอันเป็นเท็จในคำขอจดทะเบียนจริง แต่การแสดงความอันเป็นเท็จดังกล่าวนี้แม้ในมาตรา ๑๒๓๗ ก็ไม่ได้ระบุไว้ว่าเป็นเหตุให้ศาลสั่งเลิกบริษัทได้โดยตรง เว้นแต่จะถือว่าเป็นกรณีใกล้เคียงกับมาตรา ๑๒๓๗ (๑) โดยอาศัยหลักมาตรา ๔ และถือว่าเทียบได้กับการทำผิดในการประชุมตั้งบริษัท ซึ่งก็ไม่จำเป็นที่ศาลจะต้องสั่งเลิกบริษัทเสมอไป เพราะมาตรา ๑๒๓๗ นี้เองให้อำนาจศาลสั่งให้ประชุมใหม่ให้ถูกต้องแทนการสั่งเลิกก็ได้ ซึ่งความข้อนี้ก็อาจนำมาใช้แก่การเรียกค่าหุ้นยังไม่ครบถ้วนนั้นได้เช่นกัน เมื่อได้เทียบเคียงบทกฎหมายในเรื่องนี้ ประกอบกับคำนึงถึงความเสียหายยุ่งยากที่จะเกิดแก่ประชาชนและเศรษฐกิจโดยการสั่งเลิกบริษัทนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นไปในทางที่ว่าแม้จะฟ้องศาลให้สั่งเลิกบริษัท ก็มีเหตุผลที่ศาลจะไม่สั่งเลิกบริษัทยิ่งกว่าที่จะสั่งเลิก และในขณะนี้ก็ต้องถือว่าบริษัทนี้มีฐานะถูกต้องตามกฎหมายโดยสมบูรณ์ เมื่อถือดังนี้แล้ว ก็ไม่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า หากการจดทะเบียนไม่สมบูรณ์ ผู้เริ่มก่อการบริษัทหรือผู้ขอจดทะเบียนจะมีฐานะอย่างไร และมีความรับผิดชอบเพียงใด

ข. หากพิจารณาว่า การจดทะเบียนบริษัทนี้ใช้ได้ตามกฎหมายแล้ว ผู้ถือหุ้นที่ยังมิได้ชำระค่าหุ้น หรือชำระแล้วแต่ยังไม่ครบจำนวน แต่ได้อोनหุ้นของตนไปให้กระทรวงการคลัง จะต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าหุ้นที่ยังไม่ได้ชำระให้กับบริษัทหรือกระทรวงการคลังจนครบถ้วนหรือไม่

เรื่องเงินค่าหุ้นนี้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีบทบัญญัติไว้หลายมาตรา ตามมาตรา ๑๑๑๙ จำต้องใช้เงินค่าหุ้นจนเต็มค่าเสมอ เว้นแต่หุ้นที่ออกตามมาตรา

๑๑๐๘ อนุมาตรา ๕ (คือ หุ้นซึ่งออกให้เสมือนหนึ่งว่าได้ใช้เต็มค่าแล้วหรือบางส่วน ตามที่ได้วางกำหนดไว้ในการประชุมตั้งบริษัท) หรือตามมาตรา ๑๒๒๑ (คือ หุ้นใหม่ที้ออกให้ในกรณีเพิ่มทุน) และเงินค่าหุ้นที่ยังใช้เงินไม่ครบถ้วนนั้น เป็นหน้าที่กรรมการจะเรียกร้องให้ผู้ถือหุ้นส่งเงินใช้ตามมาตรา ๑๑๒๐ เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่จะได้วินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ถ้ามิได้ส่งใช้ตามวันกำหนด จำต้องเสียดอกเบี้ยตามมาตรา ๑๑๒๒ และอาจริบหุ้นเอาออกขายทอดตลาดตามมาตรา ๑๑๒๓, ๑๑๒๔, ๑๑๒๕ และ ๑๑๒๖ ส่วนกรรมการจะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามมาตรา ๑๑๖๘ ในการที่จะจัดการให้การใช้เงินค่าหุ้นนั้นได้ใช้กันจริงด้วย หากละเลยทำให้เสียหายแก่บริษัท บริษัทหรือผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใด หรือเจ้าหน้าที่ของบริษัทอาจฟ้องร้องเรียกเอาสินไหมทดแทนแก่กรรมการได้ตามมาตรา ๑๑๖๙

ส่วนในกรณีที่ผู้ถือหุ้นเดิมของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติยังมิได้ชำระเงินค่าหุ้นเลย หรือชำระแล้วยังไม่ครบจำนวน และได้โอนหุ้นของตนให้แก่กระทรวงการคลังไป จะยังต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าหุ้นที่ยังมิได้ชำระให้แก่บริษัทหรือกระทรวงการคลังจนครบถ้วนหรือไม่นั้น มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๓๓ ว่า การโอนหุ้นซึ่งยังมิได้ส่งเงินใช้เต็มจำนวนค่าหุ้น ผู้โอนยังต้องรับผิดชอบในจำนวนที่ยังมิได้ส่งใช้ให้ครบถ้วนนั้นอยู่ แต่เห็นว่ามาตรานี้เป็นบทบัญญัติเฉพาะถึงความรับผิดชอบของผู้โอนหุ้นต่อบริษัทในจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังมิได้ส่งใช้ให้ครบถ้วน ฉะนั้น ในระหว่างบริษัทกับผู้โอนหุ้นนั้นเห็นว่า บริษัทเรียกร้องให้ชำระค่าหุ้นจนครบจำนวนได้เสมอเว้นแต่ที่ประชุมใหญ่จะเห็นเป็นอย่างอื่น แต่แม้กระนั้นก็ตีตามตรา ๑๑๓๓ นี้ในการที่เรียกเงินค่าหุ้นจากผู้โอนที่ยังมิได้ใช้ค่าหุ้นนั้น ถ้าเรียกเพื่อชำระหนี้ของบริษัทที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นภายหลังโอนก็ตี (อนุมาตรา ๑) ก็ได้ หรือหากปรากฏขึ้นว่า ผู้ที่ยังถือหุ้นของบริษัทอยู่นั้นสามารถออกส่วนใช้หนี้ได้ก็ตี ผู้โอนหุ้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบออกส่วนใช้หนี้ใดๆ (อนุมาตรา ๒) ทั้งนี้เห็นได้ว่ามาตรานี้มิได้ประสงค์จะให้บังคับถึงการรับผิดชอบชำระเงินค่าหุ้นระหว่างผู้โอนหุ้นกับผู้รับโอนหุ้นด้วยเลย โดยที่ความรับผิดชอบในระหว่างผู้โอนหุ้นและผู้รับโอนหุ้นเป็นนิติสัมพันธ์ในระหว่างคู่สัญญาโดยเฉพาะ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ปัญหาที่ว่าผู้โอนหุ้นในเรื่องนี้จะยังต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าหุ้นที่ยังมิได้ชำระให้แก่กระทรวงการคลังจนครบถ้วนหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือข้อความในสัญญาโอนหุ้นที่ทำไว้ระหว่างผู้ถือหุ้นแต่ละรายกับกระทรวงการคลังผู้รับโอนซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ในเรื่องนี้เท่าที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังได้ส่งสำเนาสัญญาโอนหุ้นมาให้ตรวจดู ๕-๖ ฉบับ ปรากฏข้อความแต่เพียงว่าผู้โอนหุ้นจะไม่เรียกร้องเอาค่าหุ้นที่โอนให้จากกระทรวงการคลังแต่ประการใด ซึ่งเท่ากับเป็นการยกหุ้นให้เปล่าโดยไม่มีค่าตอบแทน และไม่มีข้อสัญญาที่กล่าวถึงค่าหุ้นที่ยังไม่ใช้เงินหรือที่ยังใช้เงินไม่ครบถ้วนนั้นแต่อย่างใดเลย จึงเห็นว่าตามสัญญาโอนหุ้นนี้เมื่อกระทรวงการคลังผู้รับโอนได้รับโอนหุ้นรายใดมาโดยทราบอยู่ดีแล้วว่า ผู้นั้นยังไม่ใช้เงินและก็ไม่ได้นำกำหนดไว้ในสัญญาว่า ให้ผู้โอนหุ้นชำระเงินที่ยังค้างชำระแก่กระทรวงการคลังๆ ก็ย่อมจะเรียกให้ผู้โอนชำระเงินค่าหุ้นที่ยังมิได้ชำระให้แก่กระทรวงการคลังไม่ได้ เพราะไม่มีสัญญาต่อกัน และเมื่อกระทรวงการคลังผู้รับโอนเข้าเป็นผู้ถือหุ้นต่อไปโดยสมบูรณ์แล้ว ก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้เงินค่าหุ้นที่ยังใช้ไม่ครบนั้นแก่บริษัทต่อไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นตามตรา ๑๑๑๙ และมาตรา ๑๑๒๐ แม้ว่ามาตรา ๑๑๓๓ จะบัญญัติว่าผู้โอนหุ้นยังคงรับผิดชอบชำระค่าหุ้นที่ยังค้างแก่บริษัท

กล่าวโดยสรุป เงินค่าหุ้นที่ยังค้างชำระนั้น บริษัทเรียกได้ทั้งจากผู้ถือหุ้นและผู้รับโอน ต่างกันแต่ว่า ผู้รับโอนมีพันธะที่จะต้องชำระค่าหุ้นที่ยังค้างเสมอ แต่ผู้ถือหุ้นนั้นอาจไม่ต้องชำระได้หากมีกรณีที่ต่อสู่ได้ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๓๓ อนึ่ง มีข้อควรเสนอเป็นข้อสังเกตว่าค่าหุ้นที่ยังชำระไม่ครบนั้น ในมาตรา ๑๑๑๙ บัญญัติไว้เป็นพิเศษให้ชำระแก่บริษัทจริง ๆ และจะหักหนี้กับบริษัทหาได้ไม่

อย่างไรก็ตาม ในการโอนหุ้นกันนั้นอาจมีปัญหาต้องพิจารณาก่อนว่า การโอนนั้นสมบูรณ์ใช้ได้เพียงใดหรือไม่ ในมาตรา ๑๑๒๙ มีบทบัญญัติไว้ว่าการโอนหุ้นต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอนซึ่งต้องมีพยานอย่างน้อยคนหนึ่งลงชื่อรับรองลายมือชื่อนั้น ๆ มิฉะนั้น การโอนเป็นโมฆะ อนึ่ง ตราสารอันนั้นต้องแสดงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกัน และการโอนเช่นนี้จะนำมาใช้แก่บริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ จนกว่าจะได้จดทะเบียนการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนนั้นลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้วด้วย แต่ข้อเหล่านี้เป็นข้อเท็จจริงสำหรับการโอนแต่ละรายซึ่งไม่ใช่เป็นปัญหาที่หารือมาโดยตรง หากมีปัญหาขึ้นสำหรับการโอนรายใด ปัญหานั้น ๆ ชอบที่จะได้พิจารณากันในการประชุมกรรมการบริษัทหรือในที่ประชุมใหญ่ หรือบุคคลภายนอกผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือผู้โอนผู้รับโอนนั่นเองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

กล่าวโดยสรุป เรื่องเงินค่าหุ้นที่ใช้ยังไม่ครบถ้วน ในระหว่างผู้ถือหุ้นกับกระทรวงการคลังนั้น ผู้ถือหุ้นจะต้องรับผิดชอบให้แก่กระทรวงการคลังเฉพาะแต่ในรายได้ที่มีข้อสัญญาระบุไว้ชัดแจ้ง ส่วนกรณีระหว่างบริษัทกับผู้ถือหุ้น บริษัทเรียกให้ผู้ถือหุ้นชำระค่าหุ้นจนครบได้ แต่จะต้องไม่ใช่เป็นกรณีเรียกให้รับออกส่วนใช้หนี้ของบริษัทซึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นภายหลังโอน และในกรณีใด ๆ ก็ตาม เว้นแต่ความปรากฏขึ้นแก่ศาลว่า บรรดาผู้ที่ยังถือหุ้นของบริษัทอยู่นั้น ไม่สามารถออกส่วนใช้หนี้อันผู้โอนจะต้องออกใช้นั้นได้ ผู้โอนอาจจะยกมาตรา ๑๑๓๓ วรรค ๒ ขึ้นอ้างว่าไม่ต้องรับผิดชอบได้

ค. การที่คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นมีมติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจนี้ หมายความว่า การค้ำประกันหนี้สินตามธรรมดา หรือ สุดแต่กระทรวงการคลังจะปฏิบัติ เช่น เข้ารับประกันเป็นผู้ชำระหนี้ตามตั๋วแลกเงินด้วย

ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจดูสำเนาบันทนาการประชุมและมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้แล้ว ได้ความว่า ก่อนที่จะมีการเข้ารับประกันเป็นผู้ชำระหนี้ของบริษัทในรายได้ที่ประกันตามตั๋วแลกเงิน เช่น รายเข้าประกันเงินค่าซื้อเครื่องจักรโรงงานน้ำตาลจากบริษัทฟิฟส์ลิลแห่งประเทศไทยได้ มีการเสนอโครงการจัดตั้งโรงงานโดยละเอียดตลอดถึงเงื่อนไขในการจ่ายเงินเป็นงวด ๆ ในระยะเวลา ๕ ปีให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัย โดยกระทรวงการคลังรายงานว่าบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอขอให้ค้ำประกันการจ่ายเงิน รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นกว่า ๗ ล้านเหรียญอเมริกันโดยจะต้องจ่ายเงินงวดแรกเป็นจำนวน ๑๐% ของราคาของภายใน ๑๐ วันรวม ๗ แสนเหรียญเศษจากวันลงนามในสัญญา ในขณะนั้น ปรากฏว่า บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติหาเงินที่จะชำระเงินงวดนี้ได้เองไม่ คงจะได้มีการเสนอรายละเอียดหรือพิจารณาว่า จะชำระเงินรายนี้โดยวิธีใดและกระทรวงการคลังผู้เป็นเจ้าของเรื่องก็น่าจะทราบพฤติการณ์อยู่ดีแล้ว ฉะนั้น จึงเข้าใจว่า มติของคณะรัฐมนตรีไม่ได้จำกัดให้กระทรวงการคลังค้ำ

ประกันหนี้ของบริษัทนี้โดยวิธีค้ำประกันหนี้สินตามธรรมดา (คือให้เจ้าหนี้เรียกให้บริษัทชำระหนี้ก่อน) เพราะวิธีนั้นเห็นได้ชัดว่าบริษัทย่อมไม่สามารถชำระหนี้ภายใน ๑๐ วันได้ ฉะนั้น มตินั้นคงจะต้องอนุมัติให้เจ้าหนี้ค้ำประกันเป็นผู้ชำระหนี้ตามตัวแลกเงินได้ด้วย ความข้อนี้ไม่ได้บันทึกไว้โดยละเอียดในรายงานการประชุม

ง. มีปัญหาตามมาตรา ๘๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า การที่คณะรัฐมนตรีให้อำนาจกระทรวงการคลังไปทำสัญญาค้ำประกันหนี้สินของบริษัทซึ่งเป็นบริษัทเอกชนนั้น จะถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามความหมายแห่งมาตรานี้หรือไม่

ปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเกิดเป็นกรณีพิพาทขึ้นในศาลในขณะที่ยังใช้รัฐธรรมนูญนั้นอยู่ ผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ามติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการค้ำประกันนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั่นคือ คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่คณะรัฐมนตรีได้ส่งปัญหานี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้นก็ด้วยเหตุที่มีความเห็นขัดแย้งกันในคณะกรรมการสอบสวนแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และฝ่ายที่เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๑ นั้นก็โดยเห็นว่า การค้ำประกันหนี้สินของบริษัทเอกชนไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๘๑

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การใดจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์อันแน่นอนกำหนดไว้ในที่ใดที่จะนำมาใช้ปรับแก้การวินิจฉัยปัญหาในข้อนี้ได้ การบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นกิจการที่มีขอบเขตกว้างขวางมีวัตถุประสงค์ที่กล่าวได้โดยสรุปว่าจะต้องก่อปรด้วยเจตจำนงเพื่อประสิทธิประสาทความเจริญรุ่งเรืองและประโยชน์ให้แก่บ้านเมืองและประชาชนเป็นเบื้องต้น แต่วิธีปฏิบัติการอันเป็นรายละเอียดในการบริหารรวมทั้งนโยบายหรือผลแห่งการบริหารนั้น หากประสงค์จะจำกัดว่าต้องใช้วิธีการหรือใช้นโยบายอย่างใดหรือมุ่งประสงค์ให้เกิดผลอย่างใดนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดได้โดยวิธีอื่นนอกจากจะกำหนดรายละเอียดขึ้นไว้โดยบทกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ามติที่ให้มีการค้ำประกันและการจัดตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจนี้ขึ้น ได้อ้างว่ามุ่งประสงค์จะส่งเสริมการพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม ข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏในขณะนั้นไม่ปรากฏเหตุที่สื่อแสดงว่ามีเจตนาใดอื่นเร้นแฝงอยู่ในมตินั้น ส่วนวิธีที่ก่อตั้งเป็นบริษัทนิติบุคคลขึ้นแม้จะถือว่าบริษัทมีฐานะเป็นบริษัทเอกชน และเอกชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจจะเป็นการไม่ชอบที่รัฐจะเข้าเป็นผู้ค้ำประกันนั้น ในข้อนี้เห็นว่าเมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้โดยตรง ก็ยากที่จะกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ไม่ชอบ หรือไม่สามารถนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะแม้บริษัทนิติบุคคลที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ (เช่นถือหุ้นกว่า ๕๐%) ก็ยังกล่าวได้ว่าเป็นบริษัทซึ่งเอกชนมีประโยชน์ร่วมอยู่ ในส่วนการดำเนินการจัดการเป็นไปในทางไม่สุจริตตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์เดิมนั้น ปรากฏว่าเป็นผลที่ได้เกิดขึ้นภายหลัง ในเรื่องนี้มีผลปรากฏชัดตั้งแต่ต้นในรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงอื่นๆ ควบคุมการปฏิบัติการโดยใกล้ชิดตามที่กล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ผลแห่งการปฏิบัติเป็นปัญหาคนละเรื่องกันเจตนารมณ์ไม่เป็นข้อที่จะถือเป็นหลักวินิจฉัยว่าการใดเป็นหรือไม่เป็นการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคำนึงถึงว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวมามีบทที่

รัฐมนตรีเข้าดำเนินการค้าได้และบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจนี้ก่อตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีและมีรัฐมนตรีเข้าเป็นผู้เริ่มก่อการ และกรรมการหลายนาย ประกอบกับหลักกฎหมายทั้งอาญาและแพ่ง บัญญัติไว้ว่าการกระทำใด ๆ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นการสุจริต คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในปัญหาข้อนี้ในทางที่ว่า การก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจขึ้นโดยรัฐบาลไม่ได้ถือหุ้นในขั้นต้นก็ดี หรือการที่ให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้สินของบริษัทซึ่งเคยได้เสนอความเห็นมาแล้วว่าทำได้โดยไม่ผิดรัฐธรรมนูญหรือข้อกฎหมายก็ดี ยังไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๑ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่อมตินั้นเป็นการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ผู้ปฏิบัติตามมตินั้นโดยผิดหลักและแบบแผนอันควรปฏิบัติหรือโดยทุจริตก็ตามจะไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำอันไม่ชอบหรือในข้อที่รัฐบาลจะควรรยอมหรือไม่ยอมรับใช้หนี้สินของบริษัทตามสัญญาประกันหนี้สินของบริษัทนี้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๐๑