

บันทึก

เรื่อง การบัญญัติกฎหมายให้องค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นนิติบุคคล

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๕๔๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นตามบันทึกของคณะกรรมการชำระบัญชีองค์การสรรพากรที่จะให้ตรากฎหมายให้องค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลและสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันตั้งองค์การหรือสำนักงานกลางนั้น ๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาประการแรกมีว่า จะให้องค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลและสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดเป็นนิติบุคคลได้หรือไม่

ปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ไม่มีข้อขัดข้องในทางกฎหมายแต่ประการใด ที่จะให้องค์การต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นนิติบุคคลเพราะเหตุว่าองค์การใดจะให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายก็ได้ ตามมาตรา ๖๘ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในประเทศอังกฤษก็มีการประกอบารของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อันอยู่ในนามขององค์การสาธารณะ ในประเทศฝรั่งเศสก็มีองค์การธุรกิจต่าง ๆ มากหลาย รวมทั้งบริษัทจำกัด สมาคมฯลฯ และมีทั้งที่เป็นการก่อตั้งโดยเอกชนแท้ ๆ ด้วย ซึ่งได้รับการยกย่องว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ อันมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยการที่จะให้องค์การใดมีฐานะเช่นนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย แล้วแต่รัฐบาลจะพิจารณาวินิจฉัยและเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติไปยังรัฐสภา

๒. ปัญหาประการที่สองมีว่า จะให้องค์การต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีผลย้อนหลังด้วยนั้นจะได้หรือไม่

ปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นอย่างเด็ดขาดว่า การกระทำเช่นว่านี้เป็น การขัดต่อหลักของการบัญญัติกฎหมาย

กล่าวโดยทั่วไป นักกฎหมายทั้งปวงย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อการออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ไม่ว่าจะเป็นในทางอาญาหรือทางแพ่งก็ตาม ในทางพฤตินัยการออกกฎหมายเช่นว่านี้เป็น การขัดต่อคอมมอนเซนส์ เพราะเหตุว่าเป็นการกระทำให้ของซึ่งไม่เคยมีอยู่ไม่ว่าในทางรูปร่างหรือในทางอำนาจก็ตามกลับมีขึ้นได้ ในทางนิตินัยแล้ว การออกกฎหมายเช่นว่านี้ก็เป็นการขัดต่อรากฐานของการบัญญัติกฎหมาย ผลของกฎหมายจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นแล้ว ไม่ใช่ให้มีผลเสียก่อนแล้วจึงบัญญัติกฎหมายขึ้นตามหลัง

การออกกฎหมายจะหนีหลักดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้ และถ้าออกกฎหมายโดยทิ้ง

หลักนี้เสียเมื่อใด ความไม่สงบก็อาจจะเกิดขึ้นเมื่อนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมั่นใจที่จะได้รับ บังคับบัญชาตามสัญญาที่ได้กระทำลงย่อมเป็นรากฐานอันสำคัญของการเศรษฐกิจของทุก ๆ ประเทศ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะนำหลักข้อนี้มาเป็นเครื่องทดลองเล่น การบัญญัติกฎหมายให้มี ผลย้อนหลังเป็นการทำลายความเชื่อถือของประชาชนตลอดจน คนต่างด้าว คณะกรรมการ กฤษฎีกาเห็นเป็นการสมควรที่จะนำเอาถ้อยคำขออนายยอน มาแชล ประมุขผู้พิพากษาศาลสูงสุด ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัยเมื่อประเทศนั้นเริ่มมีรัฐธรรมนูญมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย นาย ยอน มาแชล กล่าวว่า หากจะยอมให้ออกกฎหมายเช่นนี้ได้ การกระทำสัญญาก็ไม่มีประโยชน์อัน ใด เพราะใคร ๆ ก็อาจไปหาทางดำเนินทางสภานิติบัญญัติให้ออกกฎหมายเช่นนั้นลบล้างเสีย

รัฐธรรมนูญของเราก็ได้มีบทบัญญัติรับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ การออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังย่อมกระทบกระเทือนถึงสิทธิของคู่สัญญาและขัดต่อสิทธิและ เสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญให้ไว้ ถ้าหากว่าคู่สัญญาเขาได้รู้ในเวลาทำสัญญาว่าสิทธิและหน้าที่ตาม สัญญาจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ เขาอาจจะไม่ทำสัญญานั้นก็ได้ รัฐธรรมนูญของเราก็ดี รัฐธรรมนูญ ของประเทศอื่น ๆ ก็ดี ย่อมมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน ดังที่นายยอน มาแชล ได้กล่าวไว้ว่า แม้แต่ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ ในความทรงจำของเราก็ยังหาได้เคยมีกฎหมายเช่นว่านี้ไม่ กรณีกลับร้าย ยิ่งขึ้นไปอีกในเมื่อการออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังกระทบกระเทือนถึงสัญญาดังนี้ มีความมุง หมายจะให้รัฐบาลเองเป็นฝ่ายได้เปรียบโดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลเองได้กระทำสัญญานั้นโดย ถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีความสงสัยเลยว่า การที่จะใช้ผลย้อนหลังของ กฎหมายไปตามบุญตามกรรม ก็มีแต่จะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในแผ่นดินเท่านั้น และทำให้ รัฐบาลเองอยู่ในฐานะที่ไม่แน่นอน เพราะเหตุว่าอาจจะถูกโจมตีในนโยบายเช่นว่านี้ และฝ่าย ปรีกษ์ย่อมสามารถที่จะแสดงผลเสียหายของนโยบายนั้นให้เห็นได้โดยง่าย

ถ้าหากว่าได้มีการออกกฎหมายให้องค์การต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้มีผลย้อนหลังขึ้นแล้ว ผลในทางกฎหมายและทางปฏิบัติจะเกิดการขัดแย้งขึ้นอย่างมาก หลาย เฉพาะอย่างยิ่งจะขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๖๘ ถึง ๘๐ ของประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์

อนึ่ง ตามที่คณะกรรมการชำระบัญชีองค์การสรรพากรได้อ้างไว้ในบันทึกเป็น ใจความว่า การออกกฎหมายให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสัญญาและมีผลย้อนหลังนั้น ก็ได้เคย ปฏิบัติกันมาแล้ว คือพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินสมควรจากราชการ พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติกำหนดเวลาซึ่งผู้ต้องหาในกรณีที่ต้องหาว่า ปลงพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พ.ศ. ๒๔๙๑ ข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ใคร่ขอเสนอว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วหาได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ กฤษฎีกาไม่ คราวนี้เพิ่งเป็นครั้งแรกที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีโอกาสออกความเห็นในเรื่อง เช่นนี้

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑