

บันทึก

เรื่อง การโอนมาเป็นของรัฐ (nationalization)

ในร่างปฏิญญา (Declaration) เพื่อเป็นหลักฐานในการกำหนดนโยบายของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่กลุ่ม ๗๗ ได้ร่างเสนอต่อสมัชชาสหประชาชาติ ในสมัยประชุมพิเศษนี้ มีข้อความเกี่ยวกับการโอนมาเป็นของรัฐ (nationalization) ว่า

(e) every country has the right to adopt the economic and social system that it deems to be the most appropriate for its own development and to exorcize national sovereignty over its natural resources and all domestic economic activities. With this aim in mind:

(i) every country has the right to exorcize effective control over its natural resources and their exploitation with means suitable to its own situation, including the right of nationalization and transfer of ownership to its nationals:

(ii) nationalization is and expression of the sovereign right of every country to preserve its natural resources; in this connection, every country has the right to fix the amount of compensation and mode of payment, while possible disputes have to be solved in accordance with the domestic laws of every country”

ในการพิจารณาว่าประเทศไทยสมควรจะสนับสนุนหลักการดังกล่าวข้างต้นหรือไม่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้ว่า นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่เคยใช้บังคับมาแล้วได้มีหลักการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในทรัพย์สินของชนชาวไทย แต่มีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐนอกจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่สองฉบับ คือ

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็ดี การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย”

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น”

การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินของเอกชนตามหลักการที่กล่าวข้างต้นนี้ แม้ในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ให้เป็นเรื่องสิทธิของชาวไทยโดยเฉพาะก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัติก็ได้เป็นที่ยอมรับว่า มีผลขยายไปถึงบุคคลต่างด้าวในประเทศไทยด้วยโดยปริยาย ถ้าหากเป็นทรัพย์สินหรือกิจการที่คนต่างด้าวอาจมีได้ตามกฎหมาย

นอกจากการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในปัจจุบันได้มีกฎหมายที่บัญญัติให้หลักประกันไว้โดยตรงเกี่ยวกับการที่รัฐจะไม่โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐไว้โดยเฉพาะ ๒ ฉบับ คือพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “ให้ผู้รับสัมปทานได้รับหลักประกันว่า (๑) รัฐจะไม่บังคับโอนทรัพย์สินและสิทธิในการประกอบกิจการปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานมาเป็นของรัฐ เว้นแต่เป็นการโอนตามข้อกำหนดในสัมปทาน” และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๒๕ (กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม) ข้อ ๑๕ บัญญัติว่า “ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับหลักประกันดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๒) รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ ฯลฯ” นอกจากนั้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน) ก็เพียงแต่บัญญัติให้รัฐมีอำนาจควบคุมกิจการที่สำคัญอันจำเป็นแก่ความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนโดยวิธีการให้ต้องขอรับสัมปทานหรือขอรับอนุญาตเท่านั้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของรัฐว่าประสงค์จะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการในกิจการเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มในปัจจุบัน ตามร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ ก็ยังคงมีหลักการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยมีได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐแต่ประการใด นอกจากนี้รัฐบาลกำลังส่งเสริมการสำรวจปิโตรเลียมอย่างกว้างขวางทั้งบนบกและในทะเล เมื่อเร็ว ๆ มานี้ก็ได้มีการประกาศเปิดประมูลให้ทำการสำรวจปิโตรเลียมในทะเลฝั่งตะวันตกของประเทศ อีกทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม รัฐบาลก็กำลังดำเนินการอย่างเร่งรีบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำลังพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อชักชวนให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการโอนมาเป็นของรัฐจะเป็นหลักการที่ดีอันแสดงถึงว่าประเทศมีสิทธิสมบูรณ์ที่จะสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ประชาชนของรัฐ แต่เมื่อคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่รัฐบาลกำลังเร่งพัฒนา ซึ่งยังต้องอาศัยความคิดริเริ่ม ทุน และความรู้ทางวิทยาการแผนใหม่จากต่างประเทศแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอว่า รัฐบาลไม่ควรแสดงออกโดยชัดแจ้งในขณะนี้ว่าสนับสนุนร่างปัญญาดังกล่าว เพราะนอกจากจะยังไม่ถึงเวลาที่สมควรจะกระทำเช่นนั้นแล้ว ยังจะขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะทำให้เอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวต่างประเทศไม่สนใจมาลงทุนอีกต่อไป ส่วนผู้ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ก็จะเกิดความท้อถอยและหมดกำลังใจ อันจะเป็นผลเสียหายต่อนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๑๗