

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ค. ๔๕/๒๕๖๑

วันที่ ๑๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง นายกัมพล ทวีการ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายกัมพล ทวีการ (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เป็นการกระทำอันส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสมบัติของแผ่นดินตกเป็นของเอกชน และเป็นเหตุให้การดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญหลายประการ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเรียนในเรื่องนี้ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินได้แจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องทราบว่า คำร้องเรียนของผู้ร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องได้รับความเดือดร้อน



- ๒ -

จากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกายุบเลิกรัฐวิสาหกิจฉบับใด และได้รับความเดือดร้อนอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) มาก่อน กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนของกฎหมายที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังกล่าวอ้างว่าตนได้ยื่นเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่ทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในรัฐวิสาหกิจและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เพื่อขอให้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว และขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายมาตรา รวมทั้งขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) วินิจฉัยให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกไปแล้ว ยังคงมีอยู่เสมือนไม่มีการยกเลิก

(๒) วินิจฉัยให้บริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ยังไม่สิ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และฐานะตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) มีคำสั่งให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินทางบัญชีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

(๔) มีคำสั่งให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นำส่งรายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บค่าผ่านท่อค่าหุ้นในกิจการก๊าซและกิจการโรงกลั่น คืนต่อรัฐ



(๕) มีคำสั่งให้คณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบผลผลิตในแปลงสัมปทานปิโตรเลียมให้มีความโปร่งใส

(๖) มีคำสั่งให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เปิดเผยข้อมูลทางบัญชีและนำส่งรายได้จากส่วนแบ่งผลประโยชน์ตามสัญญาอนุญาตให้ดำเนินกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular Mobile Telephone) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายคืนให้แก่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

(๗) มีคำสั่งให้บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) เปิดเผยรายได้ย้อนหลัง และนำส่งรายได้ที่เกิดจากดาวเทียมไทยคม ๔ รวมทั้งบริษัทสาขาทั้งในและต่างประเทศ คืนต่อรัฐ

(๘) มีคำสั่งให้ทรัพย์สินหรือกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และให้อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายคมนาคม โดยเปิดเผยปริมาณการใช้งานและส่วนแบ่งรายได้ของรัฐ

(๙) มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) กำหนดมาตรการเพื่อให้รัฐมีกรรมสิทธิ์ในระบบบันทึกข้อมูลการใช้งานของผู้ใช้บริการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต ทั้งสถานีวิทยุ โทรทัศน์ ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และวงจรรดาวเทียม โดยมีกลไกทางเทคนิคเพื่อจำกัดสิทธิให้ผู้รับใบอนุญาตเข้าถึงและใช้งานข้อมูลส่วนบุคคล เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บริการลูกค้า ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ และป้องกันมิให้มีการใช้โครงข่ายคมนาคม และวงจรรดาวเทียมสื่อสารของรัฐกระทำการอันมิชอบหรือการอันทุจริต

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบว่ามีกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำความผิดได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการ



- ๔ -

ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้” และมาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ตราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้องตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (๓) กฎหมายบัญญัติขึ้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน ...” และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ ผู้ใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้นเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลพร้อมด้วยความเห็นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว” วรรคสอง



- ๕ -

บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาตาม วรรคหนึ่ง ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๔๖ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับแก่การยื่นและการพิจารณาคำร้องตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นครบถ้วน จึงเป็นกรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๓) ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา แม้ผู้ร้องจะกล่าวอ้างด้วยว่าตนถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว แต่ตามคำร้องไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้อย่างไร ผู้ร้องจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ได้



- ๖ -

สำหรับกรณีและผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ โดยกล่าวอ้างว่าผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่ออัยการสูงสุด เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ เพื่อขอให้อัยการสูงสุด ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยการกระทำที่ได้มาซึ่งอำนาจในรัฐวิสาหกิจ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ นั้น ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏเพียงกระบวนการตรา พระราชกฤษฎีกายกเลิกรัฐวิสาหกิจดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีบุคคลใดกระทำการอันจะเป็น การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีตามคำร้อง จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อมีคำสั่งไม่รับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป





- ๓ -

(คำสั่งที่ ๖๔/๒๕๖๑)

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ