

รายการอ้างอิง



ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ . วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , 2545 .

แก้วสรร อติโพธิ. สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน , 173 - 174 . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน , 2541.

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 47 ง (12 มิถุนายน 2541) .

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณฺ์เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า , พฤศจิกายน 2544.

คำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489.

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 125 ก (13 ธันวาคม 2542).

คำวินิจฉัยรายบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 คนที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 125 ก (13 ธันวาคม 2542).

จรัญ ภัคดีชนากุล . ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542) : 75-77

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . หลักรัฐธรรมนูญนิยมและการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 2 ตอน 2 (สิงหาคม 2526) : 30.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช . บทบาทและผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 2 เล่ม 5 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2543) :13-19.

- ชาติชัย เดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา . รัฐธรรมนูญของเรา . พิมพ์ครั้งที่ 3. มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541 .
- เชาวน์ สายเชื้อ . ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 เล่ม 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542) : 23-25 .
- เดโช สวานานนท์. แนวทางศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 . กรุงเทพมหานคร : ห.จ.ก. วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น ,2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ . ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กันยายน 2542 . (อัดสำเนา)
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน ,2544 .
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ . กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย . กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541 .
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย . พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา ,2543 .
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส . สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ , 2541 .
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย . วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1(มกราคม 2542) : 15-16.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายเศรษฐกิจในยุควิกฤติเศรษฐกิจ. เอกสารในการเสวนาเรื่องแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ-การเมืองไทย .จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา , 21 กันยายน 2543 .

นันทวัฒน์ บรมานันท์ . ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยฝรั่งเศส. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net ,116 -117 . กรุงเทพมหานคร :บริษัท พี.เพรส จำกัด , 2545 .

บรรเจิด สิงคะเนติ . ศาลรัฐธรรมนูญ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณุสสภา , 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ . หลักความเสมอภาค. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 . กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณุสสภา, 2543 .

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ :วิญญูชน, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2538 .

ปกรณ์ นิลประพันธ์ . สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 . กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณุสสภา, 2544 .

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 . ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 94 ตอนที่ 109 (8 พฤศจิกายน 2520).

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 110 . ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 89 ตอนที่ 54 (2 เมษายน 2515) .

ปาริชาติ วิเชียรบุตร . วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2543.

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 . ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 93 ตอนที่ 144 (17 พฤศจิกายน 2519).

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 125 (26 ธันวาคม 2510) .

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 189 (16 ธันวาคม 2542) .

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 25 ก (8 เมษายน 2542) .

ไพโรจน์ ชัยนาม. ตุลาการรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย , 54-55. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2519 .

โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. ศูนย์การพิมพ์พลชัย : กรุงเทพมหานคร , ม.ป.ป .

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ . เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพมหานคร :วิญญูชน ,2542.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 . พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม , 2542 .

มานิตย์ จุมปา. คู่มือสอบเนติบัณฑิต กฎหมายรัฐธรรมนูญ . กรุงเทพฯ : วิญญูชน , 2544.

มาริสา ไพทยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540.

รองพล เจริญพันธุ์ . การให้ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสัญญาเงินกู้และสัญญาค้ำประกันเงินกู้จากต่างประเทศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หลักสูตรการอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ 1 (2539) , 14 พฤศจิกายน 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2542.

ร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีวิสาหกิจ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2542.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง . พิมพ์ครั้งที่ 2 .กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา , 2542.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ ,2530 .

สถาบันพระปกเกล้า . การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย บทสรุปสำหรับผู้บริหาร . พิมพ์ครั้งที่ 2 . นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า , 2544 .

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญ. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2535.

สมภาพ โหดระกิตย์. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 ตอน 1 (เมษายน 2541) : 8-13

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึก เรื่อง การค้าประกันเงินกู้ของบริษัทบางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน). เอกสารประกอบท้ายรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ ครั้งที่ 2 เรื่องร่างพระราชบัญญัติแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ , 11 มกราคม 2541.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1 เล่ม 1 (มกราคม-เมษายน 2542) : 12-21 .

สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ . พระราชบัญญัติทฤษฎีวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และแนวทางปฏิบัติ (ม.ป.ท. : ม.ป.ท. , 2542) .

สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29 เล่มที่ 2 (มิถุนายน 2542) : 184-185 , 194-195.

หนังสือจากสภาผู้แทนราษฎรส่งถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ลงวันที่ 11 มีนาคม 2542.

หนังสือจากสำนักนายกรัฐมนตรีส่งถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2542.

หยุด แสงอุทัย . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป . พิมพ์ครั้งที่ 12 . กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ประกายพรึก , 2538 .

หยุด แสงอุทัย . หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป . พิมพ์ครั้งที่ 9 . กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2538.

อมร จันทรมบูรณ์ . ศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 12 ตอน 3 (ธันวาคม
2536) : 521 ,533.

อมร จันทรมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ(หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” หนังสือครบรอบ 84 ปี
ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภักดิ์ , 170. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อัครเมศวร์ ทองนวล . การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : องค์การคำคุณุสภา , 2543.

ภาคผนวก

สภาผู้แทนราษฎร

11 มีนาคม 2542

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.... และสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 (3) นั้น

พวกข้าพเจ้าในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ..... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2540 มาตรา 262 (1) กล่าวคือ

1. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว กฎหมายให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า

“ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มี

การจัดตั้งตามบทบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา 27 นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์และแม่เมื่อเทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 230 ในการจัดตั้งยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ก็ยังต้องอ้างการจัดตั้ง ยุบ เลิกว่าเป็นไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา 230 วรรคห้า มิใช่โดยพระราชกฤษฎีกาดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา 10 อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังต้องอ้างรัฐธรรมนูญและมีผลเพียงแค่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นไว้ กฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดได้

ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบอบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น กรณีมาตรา 27 ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

2. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมือง ภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา 24 มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือเป็นความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่มาตรา 24 ของร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ในบรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี

ในกรณีหนึ่งที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินเป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

มาตรานี้ เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการ โดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัท เช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐ ในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้น ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมา

จากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็น การเลือกปฏิบัติ

3. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2541 ซึ่งให้เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนร่วม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชน จำกัด จากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาสาระของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ในประเด็นการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจนั้นกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 12 (1) กล่าวคือ

“(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท” จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการ และแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติทั้งนี้ตามมาตรา 12, 15, 18

จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภคย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 87 วรรคสอง บัญญัติได้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ

แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นสถานะบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง 1 ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ในการกู้เงินดังกล่าว ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจ โดยคาดหวังว่าจะได้รับเงินจำนวนมากจากขายหุ้นของบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด ต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้น และไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชน หรือรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากการบริหารภาคเอกชนเช่นเดียวกับการดำเนินงานในฐานะรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและของพี่น้องประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงทางสถานะของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้วถือเป็นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทกล่าวได้ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ตามข้อเท็จจริงในสามประการข้างต้น ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศซึ่งอยู่ในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม พวกข้าพเจ้าเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทยและผลประโยชน์แห่งชาติ และสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ขัดหรือแย้ง

ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังนั้น พวกข้าพเจ้าในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงขอเสนอความเห็นดังกล่าวต่อท่าน เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (1) ในสาระสำคัญ หรือไม่อย่างไร

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

(ชวลิต ยงใจยุทธ)

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

พรรคความหวังใหม่

บันทึกคำชี้แจง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น นั้น

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ร่างมาตรา ๒๗ (ร่างที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเปลี่ยนเป็นมาตรา ๒๘) แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ความเห็น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยจะมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และในร่างมาตรา ๒๔ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ซึ่งยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชนอันเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนรูปแบบ

ของรัฐวิสาหกิจไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีใช้โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยร่างมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขเวลาในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘

โดยสรุปการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง กรณีที่ร่างมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติให้อोनหนี่ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป เป็นกรณีที่บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนฐานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น อันเป็นการขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย

ความเห็น โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด ซึ่งมีใช้เป็นกฎหมายที่ทำให้มีการเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัทเอกชน ฉะนั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมและจะมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้หนี้ต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจจะเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ย

เบียในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้ดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันได้ โดยเฉพาะกรณีถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีภาระในการเสียค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้าประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ที่จะให้เปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

ความเห็น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้

จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภท
สาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง
ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขาได้
แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแล
และองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
และคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรของ
รัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกันร่าง
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน
ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความ
ขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภท
องค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ
ใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้ง
รัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด
ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้น
เพื่อการนั้น” เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิก
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและ
ออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ขุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผล เพียงแต่กลับร่างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้อง ดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการ ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้วจะมีการกระจายหุ้น ที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่ รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจ ของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม ในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่าง เท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังกำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการกำประกันหนี้ ซึ่งกระทรวงการคลังกำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐเมื่อมีการ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัด ใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไปและใน การกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการ รัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้น ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษา ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย

เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ เหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณา ดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็น บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและเมื่อพิจารณา จากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายใน ประเทศและจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑ ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ในการกู้เงินดังกล่าว ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะ รัฐวิสาหกิจโดยคาดหวังจะได้รับเงินจำนวนมากจากการขายหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัดต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการ ในอัตราที่สูงขึ้น และไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชนหรือรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองในการรักษา ผลประโยชน์แห่งชาติจากการบริหารภาคเอกชนเช่นเดียวกับการดำเนินงานในฐานะรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ ประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่า ร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของ รัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ถือเป็นกรายกเลิกรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของ รัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา และได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้นำยกรัฐมนตรีหรือผู้แทนไปชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีหนังสือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทนสัมพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีย่อมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะ มาชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ยังมีขั้นขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน หลังจากนั้นไปจะมีขบวนการขั้นตอนอย่างไรก็แล้วแต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๔ บัญญัติให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทที่เปลี่ยนฐานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์การรัฐวิสาหกิจยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ บัญญัติเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวง

การคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจยังดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนที่เป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือค้ำอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ความแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐจะจัดตั้งองค์การกำกับรายสาขา ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้แสดงความเห็นมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับความเห็นของผู้ร้อง

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้....” เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจใดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๘ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๘๐ ซึ่งในกรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ นี้ได้ผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จึงเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาหลักในการยกเลิกกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายไว้ การจะพิจารณาว่าข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบกับจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า

สำหรับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งนี้เป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลในการตราเนื่องจากเห็นว่าเป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

ประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวกเมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้วโดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต โดยมาตรา ๒๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัด นั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่ในรูปแบบขององค์การของรัฐ จะเปลี่ยนเป็น รัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบ ขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีขยับเลิก รัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ขยับเลิกรัฐวิสาหกิจ ใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้ง สองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็น กฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน อนึ่ง การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ขยับเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนด ระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้ มาตรา ๒๘ มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาในคดีในเรื่องนี้เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิม จะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จึงเห็นว่า ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ ฯ ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และ ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความ เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่สอง ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นบริษัทที่เปลี่ยนสถานะ มาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และมาตรา ๒๔ ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้นั้นกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ต่อไป นั้น เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่ มาตรา ๒๔ บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามภาระ ค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิม และยังคง เป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณี จึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะ เป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัย กลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการ สาธารณูปโภค”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือ

ละเว้นการกระทำการต่างๆ ไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น โดยนัยนี้การรักษาความมั่นคงของรัฐก็ดี การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมก็ดี หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคก็ดี จึงเป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีเนื้อหาให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาคำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกันกับการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๑. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. ข้อความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายเชาวน์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระภู่น
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๕ ก วันที่ ๑๓ ธันวาคม
๒๕๔๒

คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน ที่เห็นว่า
ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัด
หรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาของเรื่อง

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๑๑๕ คน ได้เข้าชื่อ
เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัด
หรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ โดยมี
รายละเอียดสรุปว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิม
ที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยน
ทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ก็ให้ยกเลิก
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น
เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่าร่างพระราช
บัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมาย ซึ่งเป็นการตรากฎหมาย
โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรัฐวิสาหกิจ
ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี
เพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ
มาตรา ๒๘ ย่อมมีอาจกระทำได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรี มิได้มีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากับพระราช

บัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จะไปมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ดังนั้น มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ โดยเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ด้วย

๒. หลังจากเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายดังกล่าว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิม ดำเนินการอยู่ จึงเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกากฎหมายของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอยู่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ บัญญัติให้สิทธิพิเศษถือตามไป รวมทั้งในกรณีหากมีหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นการเลือกปฏิบัติและขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. ตามมติของคณะรัฐมนตรี (เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑) ซึ่งให้ความเห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การบินไทย ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดจากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ในเรื่องการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๑๒ (๑) ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใด เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒, ๑๕ และ ๑๘

ผู้ร้องเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ดังกล่าวข้างต้นได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดได้โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ เป็นการขัดแย้งรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๗ ที่บัญญัติไว้ว่าในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ

การรับพิจารณาวินิจฉัย

คำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมจำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) จึงเห็นว่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญในรายละเอียดประเด็นต่างๆ รวมทั้งได้เรียกเอกสารเพิ่มเติมจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ได้อนุญาตให้ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ได้ชี้แจงสรุปความว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะดำเนินการไว้ด้วย โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยโอนพนักงานของรัฐวิสาหกิจไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มาตรา ๒๔ ได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นสภาพไปเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว โดยต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕

เมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจ โดยการยกเลิกตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ยังคงประกอบกิจการต่อเนื่องต่อไป ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่เดิมก็ยังคงคงมีอยู่ต่อไป การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป จึงเป็นเพียงการให้มีการผูกพันต่อไปตามเดิม มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้ทันที เพื่อเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถจะรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมาก อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ โดยเฉพาะในกรณีถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงคิให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่นๆ สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจกระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้หรือไม่นั้นจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลัง

ในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ จากเหตุผลดังกล่าวแสดงว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดรับรองสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว กรณีจึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิเช่นนั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรักษาสาย ได้แก่ สายพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้เรียกและรับรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา รวมทั้งรายงานการประชุมของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจได้แสดงความคิดเห็นมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวในฐานะผู้ร้อง

ประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ซึ่งหลังจากผ่านความเห็นของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติ

ให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก ความเงื่อนเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมาย ความรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มี ข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นนั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และ มาตรา ๑๘ (ซึ่งหลังจากผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเลขมาตราเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

การพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณี ที่มีมติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกความเงื่อนเวลาที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมาย ความรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความ เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

ฝ่ายผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่มีอยู่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หาก รัฐวิสาหกิจใดได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี (หรือพระราชกฤษฎีกา) ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด การที่ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการ ตรากฎหมายความรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มี ข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย นั้น

พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดอำนาจหน้าที่รัฐสภาไว้ในหมวด ๖ ให้ทำหน้าที่ ทางนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการตราพระราชบัญญัติโดยปรากฏในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๘๒ ถึง มาตรา ๘๔, มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐, มาตรา ๑๕๐ ซึ่งมิใช่รายละเอียดและขั้นตอนในกระบวนการ ตราพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ผ่านขั้นคอนกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ฉบับนี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้เสนอต่อไปยังวุฒิสภา ในที่สุดได้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นการผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว โดยสำหรับมาตรา ๒๘ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงในวรรคหนึ่ง โดยแก้คำว่า ประกาศของคณะรัฐมนตรี มาเป็น มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

การตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงเป็นไปตามกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๘

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ

๒. สำหรับข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ห้ามมติ คณะรัฐมนตรีไปยกเลิกกฎหมาย นั้น เป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้ว่า มีความหมายตามที่ผู้ร้องเข้าใจว่าเป็นการใช้มติคณะรัฐมนตรีไปยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกประเภท (รวมทั้งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) หรือมีความหมายตามที่ฝ่ายรัฐบาลอ้างว่าบทบัญญัตินี้ กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มิใช่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีและพระราชกฤษฎีกาไปยกเลิก รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ฐานะเป็นพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า นั้น มีอยู่ ๓๐ แห่ง คือ จัดตั้งโดยประกาศขององคมนตรี ๑ แห่ง ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกำหนด จำนวน ๓ แห่ง ได้แก่ บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บรรษัทบริหารสินทรัพย์ สถาบันการเงิน องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ๒๖ แห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น นอกนั้นก็ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

ในการยกเลิกกฎหมายนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีบทบัญญัติไว้แต่ก็เป็นหลักการของกฎหมาย อันเป็นที่ยอมรับเป็นหลักการพื้นฐานว่า การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนต้องยกเลิก โดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า และในการยกเลิกจะยกเลิกโดยกำหนดชื่อกฎหมาย หรือบางส่วนของกฎหมายที่ให้ยกเลิกโดยตรง หรือโดยปริยาย

ดังนั้น การจะยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น จะต้องอาศัยพระราชบัญญัติในการยกเลิก มิใช่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมาย ที่มีลำดับศักดิ์ฐานะที่ต่ำกว่า

โดยที่มาตรา ๒๘ มิได้กำหนดชื่อกฎหมายและกำหนดเวลาในการยกเลิก การที่จะเข้าใจความหมาย ของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ต้องพิจารณาข้อความในมาตราอื่นๆ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วย กล่าวคือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยเปลี่ยนทุนที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้มาลงทุนและบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆ ต่อไปในอนาคต

มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเป็นขั้นตอนสำคัญอันดับแรก

๒. ขั้นตอนดำเนินการได้แก่การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา ๕) เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย กำกับดูแลให้มีการดำเนินการหลายอย่างรวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา ๑๓) การให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (มาตรา ๑๖) ซึ่งเป็นขั้นตอนและกลไกดำเนินงานต่อเนื่องจากมาตรา ๔

๓. คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เป็นผู้ดำเนินการในรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมาตรา ๑๓ โดยมาตรา ๒๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด โดยบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มารับโอนยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่รูปแบบขององค์การของรัฐ เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป

๔. มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นขั้นตอนดำเนินการอีกขั้นตอนหนึ่งที่กำหนดให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจสิ้นสภาพ คือ ในกรณีที่มิมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดขั้นตอนและกลไกต่างๆ อันจำเป็นไว้เป็นแนวเกณฑ์ปฏิบัติดำเนินการในอันที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ทั้งหมดให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอันเป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจอีกรูปแบบหนึ่งโดยเปลี่ยนทุนของรัฐในรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น ซึ่งจะมีผลทำให้สิ้นสภาพรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเดิม

มาตรา ๒๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีและพระราชกฤษฎีกาเป็นกลไกกำหนดเงื่อนไขเวลาในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดๆ แล้วแต่กรณี ซึ่งย่อมหมายถึงการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทุกประเภทรวมทั้งประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติ

๓๐ แห่งดังกล่าวมาแล้วด้วย เพราะถ้าจะยกเลิกเฉพาะเพียงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา และกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าแล้ว ฝ่ายบริหารก็ยกเลิกโดยตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง

นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงบทบัญญัติต่างๆ ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นว่า มาตรา ๒๘ นี้จะไม่สามารถกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตรงทั้งหมดไปเลยได้ เพราะรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีลักษณะและปัญหาสลับซับซ้อนและไม่เหมือนกัน การจะยกเลิกต้องดำเนินการและใช้กลไกตามที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเป็นแนวทางเกณฑ์ปฏิบัติไว้ด้วย จึงจะยกเลิกเป็นรายๆ ไป

มาตรา ๒๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ฉบับนี้ บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ความเห็นของฝ่ายผู้ร้องเกี่ยวพันไปถึงประเด็นว่า “ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ...” เป็นปัญหาที่ผู้ร้องเห็นว่ามาตรา ๒๘ มีบทบัญญัติเป็นการให้ฝ่ายบริหารยกเลิกกฎหมาย (พระราชบัญญัติพระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ รวม ๓๐ ฉบับ) เป็นการอนุมัติเบ็ดเสร็จ โดยไม่มีการกลั่นกรองในแต่ละฉบับ เช่นนี้ เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า จากข้อมูลหลักฐานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการอภิปรายกันจนมีผลให้มีการปรับปรุงถ้อยคำในมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ รวมทั้งมาตรา ๒๘ ด้วย ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวุฒิสภา

จึงสรุปได้ว่ารัฐสภาได้ตรวจสอบตามกระบวนการตรากฎหมายและได้พิจารณาในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอย่างเพียงพอแล้ว รัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมากได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยถูกต้องตามกระบวนการ และสอดคล้องกับหลักการให้อำนาจแก่รัฐสภาในด้านนิติบัญญัติแล้ว

บทบัญญัติในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๒

มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณีหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ ...” เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ตามที่ผู้ร้องเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเมื่อเป็นเช่นนั้นการประกอบธุรกิจของเอกชนจึงต้องเป็นไปภายใต้หลักแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การที่มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วต่อไป เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัท จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว บริษัทยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด การที่มาตรา ๒๔ ให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้ซึ่งมีอยู่เดิมต่อไป นั้น ก็เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งรัฐยังคงถือหุ้นทั้งหมด เป็นการปฏิบัติตามภาระค้าประกันที่มีอยู่แต่เดิม การค้าประกันจึงเป็นการค้าประกันหนี้ของรัฐไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่ ๓

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มีบทบัญญัติไว้ว่าในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ในสาระสำคัญ เพราะไม่มีบทบัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มีบทบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการต่างๆ ไว้หลายประการและเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญคือ รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน โดยมีข้อยกเว้นหลักทั่วไปในรัฐธรรมนูญว่า การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีสาระสำคัญให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทที่รัฐถือหุ้นอยู่ทั้งหมด ซึ่งในที่สุดอาจมีการกระจายหุ้นไปยังเอกชน จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มิได้มีสาระเกี่ยวข้องกับข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๗ ในเรื่องประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค บทบัญญัติทั้งสามดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

คำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาลรাজารยโกเมน ภัทรภิมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คนได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน
ราษฎร ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ
ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาจึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้นปรากฏตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๑
มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูป
แบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ
ก็ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยกำหนดในมาตรา ๒๗ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น
เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมาย
โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เพราะรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น
มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการยกเลิก
พระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ
มาตรา ๒๗ นั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติและ/
หรือพระราชกำหนด หรือแม้แต่พระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก
กระทรวง ทบวง กรม ก็ยังต้องอ้างการจัดตั้ง ยุบ เลิก ว่าเป็นไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐

วรรคห้า มิใช่โดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ด้วย

หลังจากเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายดังกล่าว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ จึงเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ กลับมีบทบัญญัติว่า

“ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตราหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้าประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้าประกันหนี้สินต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของกระทรวงการคลังนั้น...”

ซึ่งเป็นการให้ “สิทธิพิเศษ” แก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง ยังคงค้าประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัดอยู่ กรณีนี้แตกต่างจากการค้าประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้าประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการที่ถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัดและมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้น ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับ “สิทธิพิเศษ” ยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การบินไทย ฯลฯ โดยรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติ

ทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด จากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ และแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒, ๑๕ และ ๑๘ ของร่าง ๑ ซึ่งจะเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรี เลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณสุข โยมนส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ เป็นการให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด ได้โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มีบทบัญญัติว่า ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงเป็นกรณีพิเศษ และจากข้อเท็จจริง ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและจาก ต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑ ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ ในการกู้เงินดังกล่าว ฉะนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจโดยคาดหวังว่า จะได้รับเงินจำนวนมากจากการขายหุ้นของบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงถึง ความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ ประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการที่สูงขึ้นและไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชน หรือรัฐที่จะได้รับความ คุ้มครองในการรักษาผลประโยชน์ของชาติจากการบริหารภาคเอกชน ดังนั้น การพิจารณาเลือก รัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติ และของประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัท จำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้นก่อนที่รัฐจะจัดการถือครอง หุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งบางทีอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติโดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลง สถานะของรัฐวิสาหกิจ แต่กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้วก็ถือเป็นการยกเลิก รัฐวิสาหกิจ และคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทย และ ผลประโยชน์แห่งชาติ สาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และ ไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย

ตามความเห็นดังกล่าวมีประเด็นพิจารณาว่า

๑. มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้ใช้มติดคณะรัฐมนตรี ขุดเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็น บทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ ๓ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามร่าง ๓ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงตามบันทึกที่นำเสนอโดยหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๔/๕๗๕๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะ มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีหลักการเป็นเพียงให้มีการ เปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็น รัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ยังมีขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน หลังจากนั้น ไปจะมีขบวนการขั้นตอนอย่างไรก็แล้วแต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติ ของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติดคณะรัฐมนตรี การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผล เป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการ ตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้โอนหนี้ ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติ ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทที่เปลี่ยนฐานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กร รัฐวิสาหกิจยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไป กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้ จำนวนนั้นต่อไป มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

ประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐมนตรีเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐและการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กร รัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจโดยแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด สถานะและการประกอบกิจการของบริษัท รัฐวิสาหกิจยังดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัท เอกชนที่เป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจ ที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งเป็น กิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ ชัดเจนว่ารัฐจะจัดตั้งองค์กรกำกับรายสาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคมและขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ

ได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี รายงาน การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งภายหลังปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๘ มีความว่า

มาตรา ๒๘ “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

ร่างมาตรา ๒๘ นี้ มาจากร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอ (เดิมเป็นมาตรา ๒๐) ซึ่งมีความว่า

มาตรา ๒๐ “ในกรณีที่มีประกาศของคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกเมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นหุ้นของบริษัทนั้น แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหลายบริษัท ให้นับแต่เมื่อ ได้จดทะเบียนบริษัทสุดท้ายแล้ว

ในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดตามวรรคหนึ่ง ถ้าปรากฏว่าการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมีประกาศของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕ ด้วย ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกงใช้บังคับต่อไปตามประกาศนั้น”

ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วส่งไปยังวุฒิสภา (ปรับเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๗) มีความว่า

มาตรา ๒๗ “ในกรณีที่มิมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๖”

ร่างที่วุฒิสภาเห็นชอบ และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร มีความว่า

มาตรา ๒๗ “ในกรณีที่มิมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

เมื่อพิจารณาจากร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีที่ให้ประกาศของคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิก เมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ร่างที่แก้ไขโดยสภาผู้แทนราษฎร และร่างที่แก้ไขโดยวุฒิสภา ซึ่งเป็นร่างที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ยังคงให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ๆ ก็ได้ เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดแล้วก็ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก โดยกำหนดเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้มีอยู่ว่า ให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจโดยเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดและยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมเพื่อเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจเท่านั้น แต่ในการแปรรูปดังกล่าวต้องมีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเดิมซึ่งร่าง ฯ มาตรา ๒๗ ให้ยุบเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วยจึงเห็นว่าร่าง ฯ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งนี้บัญญัติขึ้นนอกเหนือหลักการและเหตุผล

รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น (ตามข้อมูลจากสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง) มี ๕๐ แห่ง เป็นการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ๒๕ แห่ง จัดตั้งโดยประกาศของ คณะปฏิวัติ ๓ แห่ง จัดตั้งโดยพระราชกำหนด ๓ แห่งและจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ๑๙ แห่ง รัฐวิสาหกิจทั้ง ๕๐ แห่งนี้ เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิก ซึ่งหมายความว่า พระราชบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด หรือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันถูกยกเลิกไปโดยมติคณะรัฐมนตรี

โดยปกติแล้วการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จะกระทำโดยการออกกฎหมายใหม่มายกเลิก กฎหมายเดิม พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะถูกยกเลิกไปก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะถูกยกเลิกไป ก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาออกมายกเลิกพระราชกฤษฎีกานั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีข้อความว่า ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหมด แต่เมื่อใดมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้กฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นยกเลิกไปด้วย จึงเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมติคณะรัฐมนตรี มติของคณะรัฐมนตรีแม้จะมีผลบังคับในทางบริหาร แต่มติของคณะรัฐมนตรีก็มีใช้กฎหมาย และมติ ของคณะรัฐมนตรีจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ เมื่อมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดขึ้น ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมขัดต่อกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั่นเอง จึงใช้บังคับไม่ได้ แต่เมื่อมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ ๑ กำหนดให้แตกต่างจากปกติไปโดยให้มติคณะรัฐมนตรีที่ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจมีผลให้ยกเลิก กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไปด้วย จึงเป็นการให้มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีผลเป็นกฎหมาย คือเท่ากับ ให้มติคณะรัฐมนตรีมีผลเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นพระราชบัญญัติหรือเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยที่อำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

โดยที่รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่ให้อำนาจรัฐสภาที่จะมอบหมาย อำนาจในการตรากฎหมายให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจมีผลเป็นกฎหมายยกเลิกกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงเป็นการมอบอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาให้แก่ คณะรัฐมนตรี ขัดต่อหลักการและวิธีการตรากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๘ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่กำหนดให้หนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นหนี้ของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่มาซื้อหุ้น ของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายให้จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นกิจการของรัฐ ถ้ารัฐวิสาหกิจที่ทุนเป็นของรัฐทั้งหมดไปก่อนนี้เช่น เช่น กู้ยืมเงินเพื่อมาลงทุน รัฐบาลก็เป็นผู้ค้ำประกัน หนี้นั้นได้ทั้งหมด ตามมาตรา ๔ วรคแรกของพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการ ค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ถ้าเป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ (คือจัดตั้งเป็นบริษัทตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด ฯ) และส่วนราชการถือหุ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลังค้ำประกันได้ไม่เกิน ๖ เท่าของเงินกองทุนของบริษัท ถ้าเป็นสถาบันการเงินไม่เกินสี่เท่าของเงินกองทุน ฯลฯ ตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติกำหนด อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อองค์การรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนรูปไปเป็นบริษัท รัฐวิสาหกิจ และโอนหนี้ไปเป็นของบริษัทรัฐวิสาหกิจ เป็นการแปลงหนี้โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากองค์การ ของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งมีผลกระทบต่อกระเทือนต่อเจ้าหนี้ ซึ่งอาจฟ้องเรียกให้ชำระหนี้ ทันทีได้) แต่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังก็ยังมีอำนาจในการค้ำประกันบริษัทรัฐวิสาหกิจอยู่ตามพระราช บัญญัตติดังกล่าว แต่วงเงินค้ำประกันอาจเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้เดิมซึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว จึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทรัฐวิสาหกิจแต่เป็นความผูกพันที่มีอยู่ตามสัญญาค้ำประกันเดิม จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอันจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามร่าง ฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและการรักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ได้พิจารณาประเด็นที่ ๓ นี้แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ บัญญัติว่า

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแล ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทาง เศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย”

มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

ดังนั้น ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนนั้น เป็นเพียง “แนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” เท่านั้น และมาตรา ๘๗ ก็มีข้อยกเว้นอยู่ในตัวบทของมาตรานี้เองว่า “เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก” ซึ่งสำหรับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ รัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณสุขโลก ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง นั้น ในร่าง ฯ มาตรา ๒๖ ก็ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจรัฐและได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือมีสิทธิพิเศษมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการอยู่ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป เท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวม และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยมีคณะกรรมการควบคุมดูแลไปจนกว่าจะสิ้นสภาพรัฐวิสาหกิจ และคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ นี้ มีอำนาจตามมาตรา ๒๗ ที่จะวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติอยู่แล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ จึงไม่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๗๘ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๑๔ คน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา) ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) รวม ๓ ประการคือ

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นกฎหมายที่ให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและการออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมาย ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีความประสงค์จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะต้องตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการสิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี”

วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนึ่งนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

การค้าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของกระทรวง การคลังนั้น” มาตรานี้เป็นกรให้สิทธิแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวง การคลังยังค้าประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการตรากฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษยิ่งกว่า บริษัทเอกชนอื่นยอมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ คณะรัฐมนตรีจึงอาจอนุมัติให้ ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขโลก เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการแปรรูปก็ได้ หากเป็นรัฐวิสาหกิจใดที่เกี่ยวข้อง กับความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการสาธารณสุขโลกดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีอาจเลือกมาดำเนินการแปรรูปโดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ จึงอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐ โดยเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้น บริหารจัดการรัฐวิสาหกิจนั้น แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับให้ใช้ บริการด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรอาจก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามความเห็นของผู้ร้องดังนี้

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้น เพื่อการนั้น” กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติดคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งมติดคณะรัฐมนตรี มิได้มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ถ้อยคำตามบทกฎหมายดังกล่าว เป็นการกำหนดวิธีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไว้เป็นการทั่วไป โดยมีเงื่อนไขว่าหากจะยุบเลิก รัฐวิสาหกิจใดก็ตาม จะต้องมติดคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นเสียก่อน และจะต้องออก พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขที่ให้ยุบเลิกด้วยการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิใช่ยุบเลิกโดยมติดคณะรัฐมนตรีและพระราชกฤษฎีกา แต่อย่างใด ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีได้บัญญัติว่า การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจจะต้องออกเป็นกฎหมาย

ในลักษณะใด เพียงแต่บัญญัติกระบวนการตรากฎหมายไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๕๐ เมื่อปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งรวมทั้งมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวด้วย ซึ่งแสดงว่าได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามขั้นตอนต่างๆ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามาครบถ้วนแล้ว คงเหลือขั้นตอนสุดท้ายคือการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น จึงต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว และเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดย่อมถือได้ว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจกระทำได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หากจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือไม่อย่างไร ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่คัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในข้อสาระสำคัญอันจะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลต้องตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ก็เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเสียเอง ความเห็นของผู้ร้องในส่วนนี้ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าความในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังกำกับหนี้หนี้กันต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับกันได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการกำกับของกระทรวงการคลังนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัท เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วไม่ว่าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ดังนั้น การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและ

จัดตั้งบริษัทจึงเป็นการเปลี่ยนสถานะจากนิติบุคคลในฐานะรัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลในฐานะบริษัทเท่านั้น แต่กระทรวงการคลังยังคงเป็นเจ้าของกิจการดังกล่าวแต่ผู้เดียว จึงไม่มีผลทำให้สิทธิและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งเปลี่ยนฐานะมาเป็นบริษัทเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด กล่าวคือรัฐวิสาหกิจใดมีภาระหนี้ต่อเจ้าหนี้เพียงใด เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นเปลี่ยนฐานะมาเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นย่อมมีภาระหนี้ต่อเจ้าหนี้เดิมเพียงนั้น และไม่ปรากฏว่าหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะค้ำประกัน จึงต้องนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ บัญญัติว่า “อันผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดในขณะเมื่อหนี้ของลูกหนี้ระงับสิ้นไป ไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ” ดังนั้น เมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจลูกหนี้ยังไม่ระงับสิ้นไปอันใด แม้รัฐวิสาหกิจนั้นเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นยังคงเป็นลูกหนี้อยู่ดังนั้น กระทรวงการคลังผู้ค้ำประกันย่อมไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกันไปได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าในกรณีหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นการบัญญัติไปตามภาระหน้าที่ซึ่งกระทรวงการคลังผู้ค้ำประกันพึงมีต่อเจ้าหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ นั้นเอง จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีสิทธิยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ ไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นว่ามีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การสาธารณสุขโลก ฯลฯ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวมนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก” ในเมื่อร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีสาระสำคัญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามความเหมาะสม เป็นการแสดงว่ารัฐบาลมีแนวนโยบายพื้นฐานที่จะลดบทบาทในฐานะรัฐเป็นผู้ประกอบการเปลี่ยนเป็นให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการแทน จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ นั้นเอง หากใช้การตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘
วรรคหนึ่ง ตรีขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และข้อความใน
มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และคณะรวม ๑๑๔ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายให้เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น จากนั้นให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ (แก้ไขเป็นมาตรา ๒๘) ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น”

โดยที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้นั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น บัญญัติให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีความเสมอภาคกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว มาตรา ๒๔ บัญญัติให้กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนกลับไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ โดยเฉพาะหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท ถ้าเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันให้ต่อไป และการกระจายหุ้นให้เอกชนต้องไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐ ถ้าหากกำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นนั้นจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (แก้ไขเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ตามลำดับ) ไม่มีมาตรการรักษาผลประโยชน์ของชาติตามแผนแม่บท โดยต้องจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น แต่ตามร่างพระราชบัญญัติเมื่อเปลี่ยนเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้วให้อำนาจรัฐบาลจำหน่ายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนได้ บางมาตราให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะเลือกธุรกิจวิสาหกิจใด มาแปรรูปก็ได้ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือสาธารณูปโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ ซึ่งหากจำหน่ายหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะต้องถูกยกเลิกการเป็นรัฐวิสาหกิจ เห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นได้

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญหรือไม่อย่างไร

ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแสดงความเห็นเพิ่มเติมก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยแล้ว ทั้งได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้แจ้งด้วย คณะรัฐมนตรีได้ทำคำชี้แจงเสนอศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ให้ผู้แทนคณะรัฐมนตรีซึ่งมี นายพิสิฐ ลี้อาธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ ศานต์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่งเอกสารการประชุมและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ชี้แจงตามที่ขอมา ซึ่งมี นายสมศักดิ์ โกศัยสุข ที่ปรึกษา สรส. นายบัญญัติ กลิ่นสุวรรณ รองเลขาธิการฝ่ายวิชาการ สรส. และนายสมบูรณ์ ทรัพย์สาร รองเลขาธิการฝ่ายบริหาร สรส. มาชี้แจงในฐานะพนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้

ได้พิจารณาแล้ว ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๑๑๔ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ถูกต้องและเห็นว่ามีข้อเท็จจริงพอเพียงที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาได้แล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ได้ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ตามปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘
ได้ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
หรือไม่

พิจารณาคำหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อต้องการให้มีกฎหมายที่จะใช้เป็น
เครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากการแปรรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
ประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัท
ที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเช่นเดียวกับที่เคยเป็น
พนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเป็นพื้นฐานเบื้องต้น
ที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำการได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการ
เตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้
ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ
อยู่ได้ต่อไปในอนาคต

ตามคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ก็กล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยอ้าง
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติให้
กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น
เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจได้รับการยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖
ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนด
ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖” ความตามมาตรา ๒๘ ดังกล่าวนั้น เห็นว่าสอดคล้องกับหลักการ
และเหตุผลแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้องกล่าวว่า ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้
ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง
มีการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติก็มี โดยพระราชกำหนดก็มี ถ้าให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ
ดังกล่าวได้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘ จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการ
พิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘ นั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีใช้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการสั่งยุบหรือออกพระราชกฤษฎีกา ยกเลิกได้โดยผลการ แต่กรณีนี้มีกฎหมายซึ่งมีศักดิ์เท่าพระราชบัญญัติทั่วไปได้ระบุนั้นก่อนการยุบ เลิกไว้เป็นกรณีๆ ไปและให้อำนาจอย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งได้บัญญัติอย่างรัดกุม ด้วยว่าถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด จะยุบเลิกทันทีไม่ได้ จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีกำหนดระยะเวลาการยุบเลิกไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย ทั้งนี้ เพื่อความพร้อมและเหมาะสมกับ ความจำเป็นและมีใช่ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ แต่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติให้ ยกเลิกได้ทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือ ประกาศของคณะปฏิวัติ มาเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามที่เห็นสมควรและบริษัท ดังกล่าวยังเป็นบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐอยู่ต่อไป ยังไม่ได้แปรรูปไปเป็นของเอกชนโดยขายหรือ โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมกิจการแต่อย่างใด เป็นเพียงการดำเนินการในเบื้องต้นเท่านั้น โดยเฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งไม่ขัดแย้ง ต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ที่บัญญัติเรื่องการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกาได้นั้น หมายความว่า โดยทั่วไปแล้วจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแต่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้เสียล่วงหน้าว่าในกรณีดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหาร แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจได้ตราเป็นพระราชบัญญัติและบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ให้กระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นอันยกเลิก แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการยุบเลิกไว้ในพระราชกฤษฎีกา ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า สอดคล้องกับคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ กฎหมาย มาตรา ๒๘ ได้บัญญัติตรงตามหลักการและเหตุผลของการให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ข้างต้น โดยเฉพาะมาตรการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการดำเนินการมาหลายรัฐบาลแล้ว

ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ได้ตราขึ้นถูกต้อง ตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ตามปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังกำกับหน้านั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับก็ได้ เว้นแต่ จะมีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการกำกับของกระทรวงการคลังนั้น

๑๗๑ ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจตุอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาความตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๒๔ หมายความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๒๒ แล้ว ในวันจดทะเบียน จัดตั้งบริษัท กฎหมายบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีกำหนดสิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ใดเป็นของ บริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทซึ่งกระทรวงการคลังกำกับ อยู่แล้วให้กระทรวงการคลังกำกับต่อไปได้ ซึ่งสถานะหรือความผูกพันที่มีอยู่เดิมอย่างไร ก็ให้เป็นอยู่ เช่นเดิมแม้จะเปลี่ยนมาเป็นรูปบริษัทจำกัดก็ตาม ทั้งสิทธิการเช่าหรือการใช้ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ให้คงมีสิทธิเช่าหรือใช้ต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคสาม และวรรคสี่ โดยเฉพาะกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามเดิม ตามมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัท และมาตรา ๒๖ ยังได้บัญญัติให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๒ เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐ โดยมีสถานะรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ซึ่งมีบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทเอกชนขึ้นใหม่หรือแปรรูปเป็น บริษัทเอกชนแต่อย่างใด

ตามคำร้องกล่าวว่าเป็นการบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังกำกับหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทำให้ได้สิทธิพิเศษแตกต่างจาก ธุรกิจเอกชนทั่วไปซึ่งไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว เห็นว่าตามความหมายของบทบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติให้ กระทรวงการคลังต้องกำกับบริษัทจำกัดซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนด้วย

เพราะยังอยู่ในขั้นเปลี่ยนสถานภาพจากรัฐวิสาหกิจของรัฐมาเป็นบริษัทจำกัดของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ คำว่าสิทธิพิเศษตามความในร่างมาตรา ๒๘ วรรคสองนั้นหมายถึง การรับรองสัญญาหรือนิติกรรมต่างๆ โดยรัฐเป็นผู้รับประกันให้ความคุ้มครองในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมและการรักษาประโยชน์ของรัฐด้วย จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมาตรา ๒๘ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม ตามปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจคณะหนึ่ง ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนอีกหลายหน่วยงานเป็นกรรมการ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหลายประการ เช่น ตามมาตรา ๑๓ (๑) บัญญัติให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งมีปลัดกระทรวงหรือทบวงที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นประธาน ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายหน่วยงานเป็นกรรมการ รวมทั้งมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการด้วย มาตรา ๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอแนะวิธีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทและให้ดำเนินการ เป็นต้นว่า กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจในส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง ให้กำหนดเรื่องพนักงาน รวมทั้งจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา ๒๖ แล้ว หรือจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด เป็นต้น

ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ แล้วเห็นว่า บัญญัติให้มีการดำเนินการตามขั้นตอน โดยคณะกรรมการกลั่นกรองหลายคณะ และคณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการโดยเฉพาะได้อีกด้วย จึงเห็นว่าเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติแล้ว หากจะพิจารณาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ก็หาได้ไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ

ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปโภค” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ให้มีการแข่งขันกัน ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ถ้าจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว รัฐวิสาหกิจของรัฐที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้จะต้องเร่งรีบดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเร็ว แม้จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อการสาธารณสุขปโภค เท่านั้น

สำหรับร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติให้ขุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อการสาธารณสุขปโภค เป็นเพียงกำหนดหลักการในเบื้องต้นไว้ จะดำเนินการต่อเมื่อหมดความจำเป็นและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แต่ก่อนจะถึงขั้นตอนดังกล่าวจะต้องมีการกลั่นกรองตรวจสอบ อาจให้มีการออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามกระบวนการตราตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน
ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัด
หรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ได้ความว่า
ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิม
ที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้
เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ให้
ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิก
รัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราช
กฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติ
คณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการ
พิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น จัดตั้ง
ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด
ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามร่างมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการ
ตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง
ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น
ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ
ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทย
ได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิก
รัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อ

กระบวนการออกกฎหมายคุ้มครองมรดก และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

นอกจากนี้หลังจากที่เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้ว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยร่างมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังกำปรกั้นหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทั้งที่เมื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป ดังนั้น บทบัญญัติในกฎหมายนี้ที่กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามร่างมาตรา ๑๒, ๑๕, ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๑ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนแปลงเป็นสถานะบริษัทจำกัดและหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมา

ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและของประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัท จำกัดและหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ถือเป็นการยกเลิก รัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้น มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้แทน ไปชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญและเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง คือคณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งมีหนังสือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทนสมาพันธ์รัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์มาแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะ มาชี้แจงและส่งเอกสารต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งร่างมาตรา ๒๒ บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และร่างมาตรา ๒๕ ให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีหลักการให้มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ

โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม มิใช่การแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน การที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่อุกยกเลิกนั้นสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามี การดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘ ดังนั้น การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมจึงเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ตามที่มีปัญหาว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ แล้ว พระมหากษัตริย์ไม่อาจใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ ในการยับยั้งกฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นั้น พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ ในการยับยั้งพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับได้

๒. บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมและมีการประกอบกิจการต่อเนื่องจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้กำกับในหน้าที่จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันทีหรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่สามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันได้ โดยเฉพาะกรณีถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้าประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน

พ.ศ. ๒๕๑๐ จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้หรืออาจให้อำนาจเช่นนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิเช่นนั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรักษาสายาได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภาได้ส่งรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมของวุฒิสภา และรายงานการประชุมของคณะกรรมการ ในการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับร่างมาตรา ๒๘ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกมาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้มีหนังสือขอแสดงความคิดเห็นถึงหลักการและเหตุผลต่างๆ ที่เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้อนุญาตให้ผู้แทนมาแสดงความคิดเห็นเฉพาะประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปคำชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ เป็นการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะให้อำนาจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชบัญญัติมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา การให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติจึงไม่ชอบ แต่หากพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีศักดิ์ทางกฎหมายเท่ากันหรือต่ำกว่า เห็นว่า ดำเนินการได้ ส่วนการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งใดก็ได้ โดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติมาตรา ๑๓, ๑๖ และ ๑๘ ก็เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน จะมีผลให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจถูกเลิกจ้าง แล้วเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งต่อมาหากถูกเลิกจ้างก่อนกำหนดเกษียณอายุ อาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังมีความเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ นี้เป็นเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชน ดังนั้น ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ และควรให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

จากความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า

๑. การที่ร่างมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้นั้น จะเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การที่ร่างมาตรา ๒๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นกรณีที่บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ที่จะให้เปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ใช่หรือไม่ และร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็มีได้บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย”

มาตรา ๒๖๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๒๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๒๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๑๑๑

๑๑๑

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณีต่อไป”

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ...

มาตรา ๑๓ “ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการ นำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

มาตรา ๑๖ “เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ นั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น หนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุน เป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงาน

รัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร
ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่งหมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว”

มาตรา ๑๘ “ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑).....”

มาตรา ๒๔ “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่หนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปโดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น....”

มาตรา ๒๘ “ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

ประเด็นที่ ๑ มีข้อพิจารณาดังนี้

๑. ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
 ๒. ศักดิ์และระดับของมติดคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลของการใช้อำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารกับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นผลของการใช้อำนาจการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ
 ๓. การยกเลิกกฎหมายกับกระบวนการตราและยกเลิกกฎหมาย
 ๔. ลักษณะขององค์กรที่มีการจัดตั้งและมีการยกเลิก
- ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งถือหลักว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือมาจากปวงชนก็ตาม ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างเป็นผู้แทนของปวงชน การใช้อำนาจแทนประชาชนจึงอยู่ในกรอบของความสัมพันธ์ทางการใช้อำนาจโดยมีการถ่วงดุลกัน นอกจากกรอบของความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้แล้ว ก็ยังมีผลสุดท้ายของการตัดสินใจใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย ซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีอำนาจ

ในการโอนถ่ายมาเป็นของคนได้อีกด้วย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีผลของการตัดสินใจดำเนินการตามอำนาจที่มีขอบเขตของกฎหมาย คือ มติกณะรัฐมนตรี และมีอำนาจในการออกพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติกณะรัฐมนตรีเป็นผลของการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่ชี้ต่อองค์กรของฝ่ายบริหาร และมีลักษณะที่เป็นดุลยพินิจ สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง มติกณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือการบริหารงานภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการตามนโยบายซึ่งนโยบายของแต่ละรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงไปได้โดยปกติแล้วมติกณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่จุดเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจุดเชื่อมโยงระหว่างสองฝ่ายได้แก่พระราชบัญญัติซึ่งอาศัยกรอบของรัฐธรรมนูญและกระบวนการทางรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน ตกลงต่อรองกัน

การที่นำมติกณะรัฐมนตรีไปเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อก่อให้เกิดผลในการยกเลิกกฎหมายซึ่งเป็นผลของการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นการฝ่าฝืนและขัดแย้งกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นอันตรายต่อการถ่วงดุลอำนาจอันเป็นหัวใจของการปกครองแบบรัฐสภา

ศักดิ์และระดับของมติกณะรัฐมนตรีกับพระราชบัญญัติ

ในเมื่อมติกณะรัฐมนตรีมีลักษณะดังกล่าวมาแล้ว มติกณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตย จึงมีศักดิ์และระดับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ดังนั้นการที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติกณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เมื่อพิจารณารวมกับหลักการของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่สับสนเพราะความต้องการของรัฐบาลที่จะลดขั้นตอนในส่วนของการแปลงทุนเป็นหุ้นโดยไม่ต้องเสนอกฎหมายเข้าสภา มาตรา ๒๘ จึงได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ยกเลิกนั้นสิ้นผล โดยอาศัยการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่ามีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเพียงแต่รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ทราบเท่านั้น

การให้มติกณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งนั้น จะเข้าใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากเป็นการให้มติกณะรัฐมนตรียกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นมติกณะรัฐมนตรีที่ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับนี้ ยังอาศัยเครื่องมือของฝ่ายบริหารอีกอย่างหนึ่งคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกอีกด้วย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นนโยบายสำคัญของทุกรัฐบาลและสามารถดำเนินการได้ การมีกฎหมายกลางเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารในการแปลงรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษให้เป็น

บริษัทจำกัดในรูปที่พร้อมจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น อาจทำได้ แต่มิใช่โดยการออกกฎหมายกลาง ที่มีบทบัญญัติซึ่งยกเว้นระดับมติคณะรัฐมนตรีเหนือพระราชบัญญัติ แนวคิดของการมีกฎหมายกลางเป็นแนวคิดที่ดี และมีตัวอย่างคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๒ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้ยกเว้นหรือสลับเปลี่ยนระดับผลของการตัดสินใจของฝ่ายบริหารให้เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างใด

การยกเลิกกฎหมายกับกระบวนการตราและยกเลิกกฎหมาย

การตราและการยกเลิกกฎหมายจะพิจารณาเฉพาะวิธีการ (การยกเลิกกฎหมายโดยตรงและการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย) ไม่ได้ จะต้องคำนึงถึงกระบวนการตราและยกเลิกกฎหมาย อีกทั้งพิจารณาถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้วด้วย

ในกรณีการตรามาตรา ๒๘ นั้น เห็นได้ชัดเจนว่าฝ่ายบริหารที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรต้องการละเว้นไม่ใช้กระบวนการยกเลิกกฎหมายตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เลี่ยงกระบวนการปกติ การทำผิดครรลองนี้เกิดจากการสำเนียงปัญหาที่จะมีขึ้นหากจะใช้กระบวนการปกติดังกล่าวของ นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ ศานต์ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ว่า

.....การออกกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละราย ก็คงต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวพอสมควร ซึ่งเข้าใจกันว่าถ้าบรรยากาศการเมืองไม่ค่อยดีนัก การออกกฎหมายเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็คงทำได้ลำบากมาก แทนจะทำไม่ได้เลย ก็คิดว่าควรจะมีการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้.....

เหตุผลในการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงได้แก่การลัดวงจรและกระบวนการตรากฎหมายตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายบริหารอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การกระทำเช่นนี้เป็นการตรากฎหมายที่ขัดกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รายงานผลการศึกษาของคณะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ (โดยนายวิโรจน์ งามนุกูร) ซึ่งประธานวุฒิสภาขอให้รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คอ์ที่ประชุมวุฒิสภาก่อนที่ที่ประชุมจะเริ่มพิจารณา ได้สรุปการพิจารณาของวุฒิสภา โดยแสดงความห่วงใยในหลักการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติว่า

๒.๑ การเสนอกฎหมายของรัฐบาลในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลได้เสนอมาค่อนข้างบ่อย เป็น การเสนอกฎหมายลักษณะที่ขอกุญแจ พอได้กุญแจแล้วจะทำอย่างไรต่อไปก็เป็นเรื่องของรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือยับยั้งอะไรได้เลย

จากข้อสังเกตเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารได้อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทำการเคลื่อนย้ายกระบวนการนิติบัญญัติไปอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการดำเนินการ

ของรัฐบาลจึงมิใช่เป็นเพียงการเอากฎหมายยกเลิกกฎหมาย และมีใช่เป็นเพียงการที่สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาได้ออกกฎหมายมาตรา ๒๘ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีอาศัยมติกำหนดเงื่อนไขเวลานั้น หากเป็นการกลับหัวกลับหางกระบวนการนิติบัญญัติเสีย เป็นการเอารถลากม้าแทนที่จะให้ม้าลากรถ

ในการชี้แจงของผู้แทนนายกรัฐมนตรี (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เมื่อประธานศาลรัฐธรรมนูญถามว่า “ทำไม ไม่ออก (กฎหมาย) ยกเลิกที่ละอันทีละอัน จะได้ว่ากันเป็นเรื่องๆ” นายพิสิฐ ลี้อาธรรมตอบว่า

.....หากเราให้แต่ละแห่งเสนอกฎหมายเข้าสภาทีละอัน มีรัฐวิสาหกิจอยู่ ๖๐-๗๐ แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งถ้าต้องเข้าสภาก็ต้องใช้เวลา.....ทั้งหมดถ้าต้องเข้าสภาก็เกรงว่าต้องใช้เวลาและเกิดความไม่แน่นอน ฉะนั้นในขั้นนี้จึงมีการขอเป็นกฎหมายฉบับนี้ออกมา เพื่อเป็นตัวช่วยให้ขบวนการมีการคล่องตัวมากขึ้น แต่ท้ายสุดไม่ใช่สภาจะไม่รับหรือไม่เกี่ยวข้องเลย เพราะท้ายสุดตามมาตรา ๒๘ให้รัฐบาล รายงานวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า คือเจตนาจะให้สภามีอำนาจที่จะเข้ามา ตรวจสอบรัฐบาลอยู่ เพียงแต่เราไม่อยากจะให้เวลาแปรรูปหรือเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลามากในสภา อย่างที่เกิดขึ้นกับกฎหมายต่างๆ

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาศานต์ ตอบคำถามว่า

.....การยกเลิกรัฐวิสาหกิจใด มีกระบวนการต้องไปศึกษาว่าจะต้องมีการแปรรูปแบบไหน อย่างไร ขบวนการจริงๆ แล้วต้องมีการศึกษานำเสนอเข้าไปในคณะรัฐมนตรีว่ามีมติให้เลิกหรือไม่ ถ้ามีมติให้เลิก ก็ต้องมีการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาให้เลิก... พระราชกฤษฎีกานั้นจะเป็นตัวประกาศให้ทราบว่า รัฐวิสาหกิจใดยกเลิกไปเมื่อใด ที่บอกยกเลิกไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตัวกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเองจะถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติมาตรา ๒๘ นี้ ไม่ใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี

ที่ว่ามาตรา ๒๘ เป็นการบัญญัติกฎหมายยกเลิกกฎหมายนั้นจึงไม่จริง มาตรา ๒๘ ได้มีผล ก่อให้เกิดการกลับขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติและขั้นตอนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ

ลำดับขั้นของความสัมพันธ์ตามปกติได้แก่การที่เริ่มการศึกษาว่าต้องมีการแปรรูปแบบไหน อย่างไร จนละเอียด ได้ข้อสรุปได้ข้อเสนอแนะ ซึ่งคณะกรรมการของฝ่ายบริหารหรือองค์กรของฝ่ายบริหาร ที่เกี่ยวข้องจะศึกษาเอง หรือพิจารณาข้อเสนอตามผลการศึกษาก่อนแปรรูป แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมคำแนะนำว่าหากจะต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกรัฐวิสาหกิจใด ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นมีพระราชบัญญัติ รองรับ คือตราขึ้นโดยกฎหมาย ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นต่อสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามขั้นตอนเป็นเรื่องๆ แต่ละรัฐวิสาหกิจไป

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีกระบวนการตัดสินใจที่ช้าและรอบคอบ จะ ต้องมีการปรึกษาหารือ ตกผลถ่วง ประณีประนอมกันอย่างทั่วถึงกว้างขวาง ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

ผลประโยชน์และทรัพย์สินของสาธารณะด้วยแล้ว ก็ยังต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน แม้จะใช้เวลานานก็จำเป็น ซึ่งต่างกับระบอบเผด็จการ นอกจากนั้นลักษณะพิเศษของระบอบประชาธิปไตยก็คือการที่รัฐบาลไม่อาจมีความแน่นอนใจและสามารถกำหนดผลของการตัดสินใจร่วมกันได้ล่วงหน้า ดังนั้นความไม่แน่นอนจึงเป็นเรื่องคามปกติวิสัยทางการเมืองที่มีอยู่เสมอ และฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย การฝ่าฝืนครรลองโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นภัยอันตรายอันใหญ่หลวงของระบอบประชาธิปไตยที่ไม่พึงกระทำ ระบอบประชาธิปไตยมิใช่จะมีเพียงระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครอง และเป็นกรอบของกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังมีจิตวิญญาณหลักประกันของระบอบประชาธิปไตยที่ป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจอย่างริบเร่ง หรือการอาศัยเสียงข้างมากผลักดันมติในสภาฯ อย่างขาดการคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ ที่เรียกว่า “พระราชย์ของเสียงข้างมาก” ซึ่งจะต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้นโดยปราศจากการทัดทานอีกด้วย

องค์กรต่างๆ ของรัฐ มีความแตกต่างกัน แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน แต่ก็มีเหตุผลในการจัดตั้งต่างกัน รัฐวิสาหกิจบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ รัฐได้อินอำนาจซึ่งเป็นของรัฐไปเป็นอำนาจของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของชาติ และเป็นเจ้าของสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นผู้ให้สัมปทาน เป็นผู้กำกับดูแล เป็นผู้ออกระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมกิจการ รัฐวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจึงเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐบาล ไม่ใช่องค์กรทั่วไป ทั้งบางแห่งยังเป็นเจ้าของสัมปทานหรือเจ้าของสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัดอันเป็นของรัฐด้วย

ดังนั้นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติซึ่งมีลักษณะเฉพาะหลายๆ แห่งนี้ จึงจะต้องทำเป็นรายๆ ไป มิใช่ยกเลิกทิ้งกะบิไว้ล่วงหน้าก่อน แล้วจึงกำหนดเงื่อนไขเวลาภายหลัง โดยมติของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันพิจารณารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติแต่ละรายไป องค์กรประมุขของชาติต้องทรงสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาและทรงคัดค้านได้ มิใช่เพียงแต่ทรงทราบ เมื่อการตราพระราชบัญญัติได้กระทำตามครรลองไปแล้วเป็นรายๆ แต่ละแห่งไป การยกเลิกก็ต้องใช้กระบวนการเดียวกัน องค์กรประมุขของชาติจะต้องมีพระราชอำนาจในการยับยั้งเป็นรายพระราชบัญญัติไป

จากเหตุผลดังกล่าวมานี้ มาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามครรลองของรัฐธรรมนูญ

ในประการที่ ๒ ที่ว่ามาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ ขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น แม้ว่าจะเป็นกรรณการรับรองสัญญาต่างๆ ที่รัฐบาลได้ทำไว้ว่ารัฐบาลยังคงผูกพันสัญญานั้นทุกประการก็ตาม เป็นความพยายามของรัฐบาลในการสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ต่างประเทศก็ตาม แต่ก็มิใช่พิจารณาด้วยว่าผลของมาตรา ๒๘ นี้ จะมีมากกว่านั้น และถ้าบริษัทเอกชนใดที่สามารถเข้าไป

ถือหุ้นบางส่วนในรัฐวิสาหกิจที่มีการแปรรูปจากองค์กรของรัฐเข้าไปอยู่ในรูปของบริษัทเอกชน หรือบริษัทจำกัดในรูปของทุนหรือทุนเรือนหุ้น ก็จะสามารถที่จะใช้อำนาจของการมีสิทธิมีเสียงในองค์กร ซึ่งแม้จะแปรรูปออกมาแล้ว แต่ยังคงอำนาจหรือควบคุมเป็นเจ้าของทรัพยากรสำคัญของชาติ เอาเปรียบ คู่แข่งอื่นๆ ได้

ดังนั้นมาตรา ๒๔ นี้ จึงมีสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นการคุ้มครองในเรื่องสัญญาผูกพันที่รัฐทำไว้ แต่อีกด้านหนึ่งเป็นการคุ้มครองการผูกขาดหรือกึ่งผูกขาด เพราะมาตรา ๒๔ มิได้โอนเฉพาะกิจการ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ แต่โอนสิทธิด้วย และสิทธิเหล่านี้ได้แก่สิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้น ด้วย ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่จะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ดังนั้นมาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... จึงให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น เพราะรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่อาศัย ความเป็นองค์กรของรัฐ มีการลงทุน ก่อหนี้ที่รัฐค้ำประกันไว้มากมาย อีกทั้งได้รับสิทธิมากมายเหนือ องค์กรเอกชน ความได้เปรียบนี้ยังคงมีอยู่ต่อไป เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่จะเกิดขึ้น หากร่างพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้มีผลก็คือการขายอำนาจที่รัฐเคยให้ไว้แก่รัฐวิสาหกิจ ไปให้แก่เอกชน บางกลุ่มที่มีอำนาจเงินเข้ามาซื้อกิจการไป โดยรัฐบาลยังคงต้องค้ำประกันหนี้ให้แน่นอน

ในประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และ มาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่ กรณีนี้เป็นการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใด ก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ จึงมีอำนาจในการฟ้องดำเนิน การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน แม้ว่ากรณีนี้มิใช่เป็นการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการ จัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนก็ตาม แต่การที่มาตรา ๘๗ มีข้อยกเว้นไว้ ให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภคไปให้เอกชนนั้นแสดงว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด การแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายที่ ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้คำนึงถึงการปกป้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และความมั่นคงของรัฐ ซึ่ง

เป็นการทำหน้าที่ทางสังคมของรัฐ มิใช่ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเสรีแบบปล่อยตามสบายเต็มรูป โดยปราศจากการคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ส่วนรวม มาตรา ๘๗ จึงมีข้อยกเว้นไว้ การให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่ระบุเงื่อนไขไว้ว่า เว้นแต่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค ก็เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีสามารถสละละทิ้งภารกิจทางสังคมในระบบเศรษฐกิจได้ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์และหลักการของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งส่วนสุดท้ายของมาตรา ๘๗ แสดงถึงความต้องการของการอาศัยหลักการทางรัฐธรรมนูญให้รัฐมีภารกิจทางสังคมในการเหนี่ยวรั้งและจำกัดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดได้ตามเงื่อนไขความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีการสาธารณูปโภคดังกล่าวมาแล้ว และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในทางลดภารกิจทางสังคมและความมั่นคงนี้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อประสิทธิภาพทางการจัดการ ก็ควรที่จะต้องอาศัยความเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย มิใช่อาศัยความเห็นและการตัดสินใจของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

ประเด็นนี้จึงมีสองด้านอีกเช่นกัน คือแม้ว่าจะดูไม่ขัดกับมาตรา ๘๗ แต่หากมีการโอนถ่ายรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภคไปให้แก่เอกชน ก็เป็นเรื่องที่น่าคิดว่าเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ให้การยกเว้นทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนไว้ หากรัฐสละทิ้งไป โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการที่รัฐควรสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค จะมีหลักประกันได้ว่าเอกชนจะไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชนจนเกินไป และมีอคติความรับผิดชอบทางสังคมของรัฐประชาธิปไตยที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดก็จะหมดไป หรือมีน้อยจนเกินไป ทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้รับการดูแลคุ้มครอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนี้ จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามประเพณีการปกครองของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามครรลองของการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (กรณีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรวม ๑๑๔ คน ผู้ร้อง)

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงลายมือชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๕๑ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับ.... การเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.... และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

(๑.๑) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้ (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง (ข้อ ๕๓)

(๑.๒) ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ (ข้อ ๑๐๓) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่า จะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ (ข้อ ๑๐๔) ในกรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่หนึ่ง เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง (ข้อ ๑๐๕) การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือคัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสมบูรณ์ และวุฒิสภาเห็นชอบ (ข้อ ๑๐๘) เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม (ข้อ ๑๑๔) ในกรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาดังกรรมาธิการร่วมกัน เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (ข้อ ๑๑๗)

(๒) นายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๐๐๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า คณะรัฐมนตรีขอเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

(๓) สภาผู้แทนราษฎรลงมติ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ เวลา ๒๐ : ๐๘ : ๑๐ โดยมีผู้เข้าประชุม ๒๒๒ เห็นด้วย ๒๑๗ ไม่เห็นด้วย ๓ งดออกเสียง ๐ ไม่ลงคะแนนเสียง ๒

(๔) ประธานวุฒิสภาสรุปคำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาว่า “... ตักทวนหมายเอื้ออำนวยต่อการที่เอาอำนาจของรัฐไปขายให้ต่างชาติอย่างมากทีเดียว เพราะฉะนั้น ก็เป็นเรื่องภาระของเราในวันข้างหน้าที่จะต้องจับตาดูว่า ถ้ามันเกิดเหตุการณ์อย่างนั้นขึ้นมาแล้ว เราจะทำกันอย่างไร ก็หวังว่า รัฐมนตรีซึ่งสุจริตจะอยู่ไปได้นานๆ เราจะพอรอดตัวกันไปได้บ้าง” (รายงานการประชุมวุฒิสภา ว. ๑๔ (ส. ทั่วไป) หน้า ๕๘) และวุฒิสภาลงมติ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เวลา ๑๑ : ๕๗ : ๕๔ โดยมีผู้เข้าประชุม ๑๐๗ เห็นด้วย ๑๐๒ ไม่เห็นด้วย ๒ งดออกเสียง ๐ และไม่ลงคะแนนเสียง ๓ แต่เลขาธิการวุฒิสภามีหนังสือด่วนมาก ที่ สว ๐๐๐๘/๒๘๖๗ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า วุฒิสภามีสมาชิกทั้งหมด ๒๕๕ ปากฎตามสำเนาลายมือชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เวลา ๙.๓๐ น. มี ๒๐๒ ไม่มาประชุม ๕๓ ถือเป็นองค์ประชุม ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ กำหนดแล้ว

(๕) ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) คือ

(๕.๑) มาตรา ๒๘ ที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และ/หรือพระราชกำหนด กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณา และออกกฎหมายในระบบรัฐสภา

(๕.๒) มาตรา ๒๘ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากกรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจ ในการดำเนินการ โดยถือว่า เป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น บริหารจัดการ บริษัทนี้จึงต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วย นอกจากนี้ ในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดจากภาครัฐเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นด้วย

(๕.๓) มาตรา ๑๓ (๑) ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการ ตามกฎหมายนี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ถือเป็นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจ

(๖) เลขานุการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๗๕๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งบันทึกคำชี้แจง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

(๖.๑) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็พระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด (มาตรา ๒๒)

ให้อิโณพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ (มาตรา ๒๕) ให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม (มาตรา ๒๖) ยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน อันเป็นกรณีต่างหากที่มีอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิม โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยบัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีการใดของรัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๘) และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๒๙) การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นการที่รัฐสภาได้ยินยอมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(๖.๒) ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวใน (๖.๑) ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจสามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมาก อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ ถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่า รัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

(๖.๓) เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้จำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์

ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการ คณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้ หรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และอื่นๆ ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการของรัฐที่แปรรูป เป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นกรณี ความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ แต่สนับสนุน และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมอบให้ผู้แทนคณะรัฐมนตรีชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า การเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์บางประการให้เหมาะสม โดยให้ กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ นอกจากนี้ ในกรณีที่ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการ อีกต่อไป และเป็นการสิ้นสุดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม มาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติของคณะรัฐมนตรี และการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นการให้ความยินยอมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(๗) สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ๓๖ สมาคม มีหนังสือที่ สรส. ๐๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด คัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ควบคุมธุรกิจ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน แต่ถ้ามีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค รัฐจะต้องกระทำ (มาตรา ๘๗) นอกจากนี้ รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖) และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง) แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเลย

(๘) ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

(๘.๑) มีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้แก่ พระราชบัญญัติ ๒๖ ฉบับ ประกาศของคณะปฏิวัติ ๑ ฉบับ และพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เช่น

(๘.๑.๑) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มีการแก้ไขอีก ๕ ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒, ๒๕๐๕, ๒๕๒๔, ๒๕๓๐ และ ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น คือ ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๓) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟ (มาตรา ๑๕) พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และบรรดากฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๑๖) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๙) เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟ หรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๓๗ ทวิ)

(๘.๑.๒) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ มีการแก้ไขอีก ๔ ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๗ และ ๒๕๓๐ มีบทบัญญัติที่สำคัญ คือ ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์ซึ่งใช้เพื่อดำเนินกิจการ และเพื่อประสิทธิภาพแห่งการโทรศัพท์และการคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๕) ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ (มาตรา ๑๖) ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๙) ให้องค์การโทรศัพท์มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ (มาตรา ๒๒ ทวิ)

(๘.๑.๓) การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัตินี้กับบรรดากฎและข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในส่วนที่ว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔) ทรัพย์สินของการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพแห่งการไปรษณีย์และโทรคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๔) ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ

บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (มาตรา ๑๖) ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๗)

(๘.๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๔ แต่รัฐบาลก็ได้มีใต้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตามระเบียบนี้

(๘.๓) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ของรัฐบาลไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ แยกเป็น ส่วนที่ ๑ แนวทางทั่วไปของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (๑) วัตถุประสงค์ของแผนแม่บท (๒) ความเป็นมาและเนื้อหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๓) ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบัน (๔) คำจำกัดความ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของแผนแม่บท (๕) บทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๖) บทบาทของรัฐบาลในอนาคต (๗) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย (๘) การกำกับดูแล (๙) รูปแบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๑๐) การใช้เงินรายได้ที่ได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๑๑) ระบบธรรมรัฐ และระบบประเมิน และติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (๑๒) ข้อควรคำนึงถึงทางด้านสังคม แรงงาน และสิ่งแวดล้อม และ (๑๓) แผนประชาสัมพันธ์ และส่วนที่ ๒ แผนปฏิรูปในแต่ละสาขา ซึ่งมีทั้งหมด ๕ สาขา คือ (๑) สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร (๒) สาขาประปา (๓) สาขาขนส่ง (๔) สาขาพลังงาน และ (๕) สาขาอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ อีกมากมาย ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในหน้า ๑๖ - ๒๓ เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องอ้างวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นไปตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (หน้า ๗ วรรคสอง) เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

(๘.๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (๑ มกราคม ๒๕๔๒)

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการ และเหตุผลที่นายกรัฐมนตรี ส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๐๐๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เป็นเวลาเดือนกว่าก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไทย (๑ กันยายน ๒๕๔๑) และเป็นร่างที่มีหลักการสั้นๆ ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ” โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิม เป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม โดยเฉพาะได้เพิ่มเรื่องการให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มี

การเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้บริษัทมีอำนาจ ... (มาตรา ๑๕) และในกรณีที่มิประกาศของคณะรัฐมนตรีให้ขุดเลิกรัฐวิสาหกิจได้ ให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิก เมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจได้มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหลายบริษัท ให้นับแต่เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทสุดท้ายแล้ว (มาตรา ๒๐) รวมทั้งสิ้น ๒๑ มาตรา จะมีสาระสำคัญ คล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแก้ไขเล็กน้อย แล้วจึงเป็นการใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพียงฉบับเดียวยกเลิกกฎหมาย (พระราช บัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ) จัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกสามสิบกว่าฉบับ กับกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ โดยไม่ระบุชื่อรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายแต่ละฉบับที่ถูกยกเลิกให้ ชัดเจน ทั้ง ๆ ที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งล้วนมีความหลากหลาย ซึ่งน่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ละเอียดถี่ถ้วน และรอบคอบพอ และเกินหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นไว้ แต่สภาผู้แทน ราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๒ และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยคำร้องแล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหา พยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๓ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๒๑๔ และมาตรา ๒๖๒ (๑)

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

- (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้หรือไม่
- (๒) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

- (๑) เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งปัญหานี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ได้
- (๒) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ประการแรก ตามที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหาคณะรัฐมนตรีว่า การยกเลิกกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการ ตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา แต่รัฐบาลกล่าวแก้ว่า

จากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสุดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น จึงเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วว่า มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น เห็นด้วยกับผู้ร้องว่า การยกเลิกกฎหมายต้องมีบทบัญญัติชัดเจนว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่เท่าใด จะอ้างเพียงความสะดวกเพื่อจะไม่ต้องออกกฎหมายหลายฉบับย่อมไม่ถูกต้อง เพราะการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละรายนั้นต้องมีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๖ ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ... อยู่แล้ว ประกอบกับรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อวุฒิสภาว่า “...ขอให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นเพียงเครื่องมือในการแปลงความเป็นองค์การของรัฐให้เป็นฐานะของบริษัทเท่านั้น และก็ในขั้นตอนนี้ยังเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด ส่วนจะถือหุ้นนานแค่ไหน อีกกี่ปี แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือจะขายให้กับผู้ร่วมทุนหรือขายให้กับต่างประเทศนั้นก็สุดแท้แต่นโยบายของกระทรวงที่ดูแลเรื่องนั้นๆ ...” (รายงานการประชุมวุฒิสภา ว. ๘ (ส. ทั่วไป) หน้า ๗๒) จึงไม่มีความจำเป็นถึงกับจะต้องมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติม หรือคงอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ และยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในที่สุด เพราะจะเป็นการขยายหลักการของพระราชบัญญัติซึ่งให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ประการที่สอง การที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหา คณะรัฐมนตรีว่า หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ดังนั้น พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๘ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท แต่รัฐบาลชี้แจงว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม และจะดำเนินธุรกรรมต่อเนื่องจากกิจการเดิม ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันกิจการเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป นั้น เห็นว่า คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีมีเหตุผลสมควรรับฟังได้

ประการที่สาม การที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหาคณะรัฐมนตรีว่า ไม่รักษาผลประโยชน์ของชาติ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน แต่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๓ (๑)

ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกธุรกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกธุรกิจเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีบทคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ และไม่มีบทบัญญัติใด ที่กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แต่คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือร่างพระราชบัญญัตินี้ และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเพียงเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น เห็นว่า การชี้แจงของคณะรัฐมนตรีมีเหตุผลสมควรรับฟังได้

ประการสุดท้าย การจัดการรัฐวิสาหกิจนี้ได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงมานานกว่าสิบปีแล้วว่า รัฐวิสาหกิจจะต้องมีการจัดการแบบเอกชนอย่างที่เรียกกันว่า “privatization” โดยอย่างน้อยจะต้องระบุชื่อรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป การแปลงทุนรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังนำมาลงทั้งหมด เป็นหุ้นของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน การแก้ไขเพิ่มเติม งด หรือยกเลิกอำนาจ (เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ฯลฯ) สิทธิและประโยชน์ต่างๆ (เช่น การได้รับยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและเลขหมายโทรศัพท์ และทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ฯลฯ) และการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลประกอบเพียงว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ” เท่านั้น จึงเป็นเพียงส่วนแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวิธีปฏิบัติอยู่ในมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใด มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้” คือ

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ (พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ) หรือพระราชกฤษฎีกา ให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่

(๒) กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด

(๓) ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีการประกอบกิจการเช่นเดิม

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีเพียงหลักการเปลี่ยนสภาพทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท และมีบทบัญญัติที่จำเป็นและสอดคล้องกันกับการจัดตั้งบริษัท ก็มีเหตุผลเพียงพอและรับฟังได้ว่า การตราพระราชบัญญัตินี้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในร่างพระราชบัญญัตินี้คณะรัฐมนตรีได้เพิ่ม

(๔) ส่วนที่สองของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ หลักการให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของ รัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ อาจถูกจำกัด หรือลดได้โดยประกาศของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี) แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเป็น “กฎกระทรวง” ภายหลังวุฒิสภาได้แก้ไขเป็น “พระราชกฤษฎีกา” (มาตรา ๒๖) ประกอบกับคำชี้แจงของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใน (๖) ข้างต้น เป็นการใช้พระราชกฤษฎีกาแก้ไข พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ไม่ชอบด้วย ประเพณีการตรากฎหมาย เกินหลักการ และเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎร และ

(๕) ส่วนที่สามของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ หลักการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยประกาศของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๐ ร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี) แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเป็น “กฎกระทรวง” แล้ว และภายหลังวุฒิสภาได้แก้ไขเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๘) เป็นการใช้ พระราชกฤษฎีกา ยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมาย ที่มีศักดิ์สูงกว่า ไม่ชอบด้วยประเพณีการตรากฎหมายเกินหลักการ และเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีรับฟังความเห็นของประชาชนทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับประชาชนหลายฝ่าย โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๔ แล้ว

การเพิ่มหลักการใน (๔) และ (๕) ที่มีได้กำหนดโดยชัดแจ้งในบันทึกหลักการ และเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่นายกรัฐมนตรีในนามคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นการอำพราง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” โดยที่เกรงว่า จะต้องทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีหลักการและเหตุผลที่ปกปิดการจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกาจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งหรือได้มาโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ก็มีใช่เป็นกรณีที่เป็นการตราพระราชกฤษฎีกา ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า บัญญัติไว้รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๘ ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจเมื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้) มาตรา ๑๕ (๘) (จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด) และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรี

ขุบเล็กรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา) เป็นการเสนอร่างกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบันทึกหลักการและเหตุผล และขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ดังกล่าวข้างต้น และไม่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาเสนอแก้ไขโดยอ้างแต่เพียงว่า “สมควรใช้ถ้อยคำให้มีความสมบูรณ์และครอบคลุมเจตนารมณ์ จึงมีมติแก้ไขเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจ อย่างเต็มรูปแบบ ให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต ...” ก็ยังไม่ให้ความกระจ่างว่า เหตุใดจึงไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เพิ่มหลักการและมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะการจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ รวมทั้งการให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีขุบเล็กรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทั้งๆ ที่คณะรัฐมนตรียืนยันหนักแน่นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการแต่เพียงให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจจากเดิมเป็นหุ้นของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดเท่านั้น มิใช่ชั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้

กล่าวโดยสรุป การที่นายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ในนามคณะรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบันทึกหลักการ และเหตุผลประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย โดยไม่กระทำตามประเพณีการร่างกฎหมาย จึงยากที่จะทำให้เข้าใจเป็นอื่นได้นอกจากจะต้องถือว่ากฎหมายนี้เป็นผลของการที่บุคคลซึ่งมีความรอบรู้เรื่องรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างดีกลุ่มเดียวที่ร่วมคิด ชี้นำ ร่าง เสนอ และอนุมัติ โดยไม่คำนึงถึงหลักการ เหตุผล และประเพณีการร่างกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ และมาตรา ๑๕๑ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๑๔ คน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ (๑) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา) ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) รวม ๓ ประการคือ

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ วรรคแรก (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๒๘ วรรคแรก) บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นกฎหมายที่ให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและการออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมาย ดังนั้นถ้าฝ่ายบริหารมีความประสงค์จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะต้องตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคแรกของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลัง คำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังคำประกันนั้นนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการคำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการคำประกันของกระทรวงการคลังนั้น”

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรการนี้เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงแตกต่างกับการค้ำประกันหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการ โดยถือว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด โดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่นี้ จะต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนทั่วไป การที่มาตรการนี้ บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ของบริษัทใหม่อยู่ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษ ยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ คณะรัฐมนตรีจึงอาจอนุมัติให้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขโลก เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการแปรรูปก็ได้ หากเป็นรัฐวิสาหกิจใดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ หรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการสาธารณสุขโลก ดังกล่าวข้างต้นคณะรัฐมนตรีอาจเลือกมาดำเนินการแปรรูปโดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๘๘ จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐ โดยเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจนั้น แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับให้ใช้บริการด้วย ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรอาจก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

ผู้ร้องทั้ง ๑๑๔ คน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ร้องทั้ง ๑๑๔ คนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ และฟังความเห็นของคู่กรณี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการวินิจฉัยแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ วรรคแรก มาตรา ๒๔ วรรคสองและมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ได้มีข้อความที่ขัดแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๕ ผู้ทำความเห็นได้ลงมติฝ่ายเสียงข้างมาก จึงมีคำวินิจฉัยในส่วนของคนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ตามความเห็นของผู้ร้องในข้อ ๑ อ้างว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ใช้อัตถุภาวะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภาจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาเสียก่อนว่า รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยหนึ่งในสามอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๓ มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างไร หรือไม่ ตามหลักในรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติกรอบของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาที่อาจจำแนกได้ ๓ ประการด้วยกัน ได้แก่

๑. กำหนดลักษณะและรูปแบบของกฎหมาย เช่น กรณีใดต้องบัญญัติหรือตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ, การปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, การมีประธานสภาและรองประธาน, สมัยประชุม การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย, การออกข้อบังคับการประชุม, การประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น

๒. กำหนดลำดับขั้นตอนของการตรากฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี การดำเนินการตามลำดับขั้นตอนในข้อบังคับการประชุมและตามรัฐธรรมนูญ การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์, การประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

๓. การกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย เช่น ศักดิ์ของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ การออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๕๒ เนื้อหากฎหมายต้องเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๕ กฎหมายต้องมีเนื้อหาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กฎหมายต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจหน้าที่อิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายขององค์กรใดก็จะให้องค์กรอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงไม่ได้ เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๓๑๕ (๒) มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม

มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๓ และมาตรา ๓๒๔ (๒) ซึ่งเป็นเรื่องจำกัดในการตรากฎหมาย บางประเภทของรัฐสภาเท่านั้น มีผลให้รัฐสภาไม่มีอำนาจออกกฎหมายที่เป็นวิधिพิจารณาความของ ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอาจออกกระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีฐานะ เทียบเท่ากฎหมาย

หลักการทั้งสามประการเป็นเพียงกรอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็น กฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งเป็นบทบัญญัติไว้กว้างๆ ไม่ได้กำหนดห้ามมิให้ รัฐสภาตรากฎหมายประเภทใดบ้าง จึงหมายความว่ารัฐสภาจะตรากฎหมายได้ทุกประเภท ยกเว้นกฎหมาย หรือระเบียบดังกล่าวตามกรอบทั้งสามประการข้างต้นได้ทุกกรณี โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นกัน

หลักการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่ถือว่ารัฐสภามีอำนาจกำหนด สิ่งใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีไม่เคยเป็นได้แต่เพียงองค์กรเดียวโดยวิธีการตรากฎหมาย อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่ ค่อนข้างกว้างขวางที่จะต้องมีการตรวจสอบและคานอำนาจโดยองค์กรอำนาจธิปไตยอื่นอย่างสมดุล เพราะอาจนำไปสู่แนวทางที่เรียกว่า เผด็จการโดยรัฐสภาซึ่งเป็นประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในหลายประเทศ หลากรูปแบบ แต่ประสบการณ์ของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบทำนองเดียวกับประเทศที่การพัฒนา ประชาธิปไตย ยังไม่สมบูรณ์เต็มที่กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่สามารถควบคุมหรือแทรกแซง การทำงานที่เป็นอิสระของฝ่ายรัฐสภาได้ อันไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบรัฐสภาที่รัฐสภาต้องเป็น ฝ่ายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๑๘๒ กลายเป็น ช่องทางให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นของกลุ่มบุคคลเดียวกันใช้อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อประโยชน์ร่วมกันและสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นอำนาจกว้างขวางกว่าถ่ายเทอำนาจหรือส่งเสริม สนับสนุนอำนาจนั้นแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือองค์กรอำนาจธิปไตยอื่นหรือในการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรอื่นทำให้เกิดข้อขัดข้องหรือมีประสิทธิภาพด้อยกว่าที่ควรจะเป็น

การที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยปรกติจึงต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ จึงต้องศึกษา หารูปแบบโครงสร้างและคิดค้นหากกลไกหรือกระบวนการที่จะป้องกันปัญหานี้อย่างเป็นรูปธรรม กรณีของ ประเทศไทยปัญหาจึงนำไปซึ่งอยู่ที่ฝ่ายบริหารต้องเป็นอิสระ แต่อยู่ที่การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากกว่า โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องอยู่ในสถานะเป็นฝ่ายควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงตามหลักการปกครองระบบรัฐสภา อันเป็น การตรวจสอบและคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ กระบวนการแก้ปัญหาของประเทศชาติสามารถยุติได้ด้วยกระบวนการทางรัฐสภา

ถ้ากระบวนการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไม่เป็นอิสระและกระบวนการทางรัฐสภา ไม่สามารถยุติปัญหาในรัฐสภาได้ ต้องอาศัยอำนาจองค์กรอื่นในการแก้ไขหรือจัดการดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญ

ก็อาจเห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องการเมืองการปกครองยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องทางจึงพอกกล่าวโดยสรุปได้ว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีทางเลือกที่จะใช้อำนาจได้ เพื่อให้การพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไทยเป็นไปในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ก็ควรมีทิศทางการใช้อำนาจไปในแนวทางข้างต้น โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องคำนึงเลยว่าต้องวินิจฉัยคดีเพื่อสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลหรือไม่ กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากคำนึงตามหลักการข้างต้นแล้ว ยังควรอยู่ในกรอบอำนาจตามที่ควรจะเป็นและอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งอีกด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นศาลรัฐธรรมนูญขยายอำนาจออกไป หรือสร้างข้อจำกัดการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือสร้างรูปแบบแนวทางที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ หรืออาจอุกกรหาว่าเปิดช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะอำนาจเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีไปตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและภายในกรอบอำนาจตามหลักสากลอย่างเคร่งครัด แม้อาจจะเป็นแนวทางเดียวกับที่ฝ่ายรัฐบาลตีความและไม่เป็นไปตามกระแสสังคมก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องทำให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาการเมืองการปกครองและการปฏิรูปการเมืองที่ถูกต้องต่อไป

คงได้กล่าวมาแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรคำนึงถึงแนวทางว่ารัฐสภาใช้อำนาจตราบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวคือบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในกรอบอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดแจ้งหรือเหตุผลที่จะอ้างได้ตามหลักกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาอันเป็นการทำลายความอิสระของรัฐสภาไป และนอกเหนือจากข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ปัญหาจะมีอยู่เพียงเท่านั้นเพราะอาจจะกลายเป็นสร้างรูปแบบแนวทางที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ขัดแย้งกับระบบหรือกระบวนการตามรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมาย และไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานแก้ปัญหานั้นในอนาคต ยังอาจจะกลายเป็นก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมาอย่างยืดเยื้อหาข้อยุติยากอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีที่มีองค์กรใดนำไปใช้หรือปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช้ทำให้ปัญหายุติ แต่อาจจะกลายเป็นสร้างผลกระทบต่อระบบและการพัฒนาการเมืองการปกครองและสร้างความขัดแย้งหนักขึ้นก็ได้

ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไม่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็เท่ากับเป็นการเพิ่มข้อจำกัดการใช้อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภานอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเด็ดขาดและผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการตรากฎหมายตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๖๘ จะกลายเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ที่ทำลายความเป็นอิสระของรัฐสภา และมีผลเด็ดขาดกว่า

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อจำกัดอำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญ รัฐสภาอาจยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นข้อจำกัดโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภาจะยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้เลย ซึ่งนอกจากแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เหนือกว่าแล้ว ยังเป็นการใช้อำนาจกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาได้ อันเป็นการแสดงควมมีอำนาจเหนือกว่าของศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดสภาวะดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่จำเป็นภายในพื้นฐานของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และควรพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นกรอบการตรากฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐสภาไว้เช่นนั้นจริงหรือไม่

ตามที่ผู้ร้องอ้างในข้อ ๑ ว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในแบบรัฐสภานั้น ซึ่งมีความหมายว่า มติคณะรัฐมนตรีอันเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและมีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายต่ำกว่าจะยกเลิกพระราชบัญญัติที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ เป็นการอ้างถึงศักดิ์และลำดับชั้นของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ อันหมายถึงรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี กฎ หรือข้อบังคับว่า ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติไม่ได้ไว้เลย ข้ออ้างดังกล่าวจึงเป็นเพียงในแง่ขัดกับหลักการและหลักกฎหมายทั่วไป หากขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติเอาไว้แล้ว ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ ยังบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อรวมหรือโอน กระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว โดยไม่มีการเพิ่มอัตราตำแหน่งข้าราชการหรือลูกจ้าง มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

ด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๒๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นอกจากรัฐธรรมนูญจะไม่รับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญกลับยอมรับหลักการที่ว่า กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติได้อีกด้วย และจะถือว่าหลักการดังกล่าวเป็นบทบัญญัติยกเว้นเฉพาะพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓๐ อย่างเดียวก็ไม่ได้

เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเป็นหลักการทั่วไปรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติไว้ จึงถือได้ว่าผลจากบทบัญญัติมาตรา ๒๓๐ เป็นการวางหลักการทั่วไปที่ว่า กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติได้ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญยกเว้นพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียว อันเป็นการตีความทำนองมาตรา ๒๓๐ เป็นบทยกเว้นต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งหากตีความแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติหลักทั่วไปไว้ด้วยมิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นบทยกเว้นหรือบทเฉพาะของหลักกฎหมายทั่วไปย่อมไม่ถูกต้อง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างหลักการใหม่ที่เป็นการลดสถานะหรือความสำคัญของพระราชบัญญัติลง ไม่เป็นไปตามหลักการว่าด้วยศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับศักดิ์ของพระราชบัญญัติของไทย กล่าวคือ มีประเภทของกฎหมายเพิ่มขึ้นซึ่งยังไม่แน่นอนว่าจัดอยู่ในลำดับชั้นใด ดังเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์หรือลำดับชั้นอย่างไร สูงกว่าหรือเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป กฎหมายที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้แก่ ข้อกำหนดวินิจฉัยพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๒๖๕, ระเบียบต่างๆ อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๑๕ (๒) และมาตรา ๓๒๔ (๒) และมาตรา ๓๑๕ วรรคสาม, ระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๒๑ เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการออกกฎหมายรูปแบบใหม่ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญจงใจมิได้บัญญัติหลักการรองรับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายเหล่านั้นเอาไว้เช่นกัน จึงจะถือเอาหลักการจัดศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไปมาเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้

กรณีถือได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของรัฐธรรมนูญไว้ตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๖ ไว้เพียงอย่างเดียว รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงเป็นอำนาจอิสระของรัฐสภาจะกำหนดไว้เป็นประการใดก็ได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังที่ผู้ร้องอ้าง ดังนั้น แม้จะถือว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่ผู้ร้องอ้างก็ตาม หากได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองตามข้ออ้างของผู้ร้องไว้ไม่ จึงจะถือว่ารูปแบบหรือเนื้อหาของบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้

ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามข้ออ้างของผู้ร้องนอกจากจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว กลับจะกลายเป็นการกำหนดข้อจำกัดการตรากฎหมายหรือการใช้อำนาจโดยอิสระของรัฐสภาขึ้นมาใหม่ และเป็นการเพิ่มเติมหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาเป็นลูกโซ่ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอีกด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติไว้แล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยยังมีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ในอีกทางหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับตั้งแต่ฉบับแรกจนฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเฉพาะกระบวนการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับเท่านั้น ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใด บัญญัติกระบวนการยกเลิก หรือวิธีการยกเลิกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกระบวนการตรากฎหมายไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภาไว้ตามที่ปรากฏในมาตรา ๙๒ ถึงมาตรา ๙๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๘๐ ในกรณีเช่นนี้จึงมีข้อสงสัยเรื่องที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญหลังล้มหรือละเลยมิได้บัญญัติไว้ เมื่อในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการยกเลิกกฎหมายไว้ จึงไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญที่จะใช้ตีความว่า การยกเลิกกฎหมายจะต้องกระทำอย่างไรจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยจะนำมาปรับใช้กับวิธีการยกเลิกกฎหมายตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้หรือไม่ และกรณีจึงมีข้อสงสัยที่มีช่องว่างของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น การตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สิ้นสภาพบังคับมีลักษณะตรงข้ามกัน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติกระบวนการสิ้นสภาพของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นได้ ดังนั้นจึงไม่มีทางที่จะกล่าวได้ว่าการยกเลิกกฎหมายตามวิธีการในมาตรา ๒๘ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณา และออกกฎหมายในระบบรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

เมื่อการยกเลิกกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การค้นหาหลักเกณฑ์หรือวิธีการว่า การยกเลิกกฎหมายตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในหลักกฎหมายทั่วไปตลอดจนอำนาจของรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประกอบข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาที่สภาทั้งสองได้ตราขึ้นใช้บังคับตามมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวข้างต้น

ด้วยรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ซึ่งรวมทั้งมาตรา ๒๘) ดังกล่าวแล้ว แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามขั้นตอนต่างๆ ของข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญมาครบถ้วนแล้ว เพียงแต่พระมหากษัตริย์ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเท่านั้น

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทฤษฎีรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลา

ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” จึงมีปัญหาว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือเป็นการให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

เห็นว่าตามประเพณีการปกครองราชอาณาจักร และหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นมีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายนั้นก็ใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจสรุปได้ ๓ แนวทาง ได้แก่

๑. การยกเลิกโดยตรง
๒. การยกเลิกโดยปริยาย
๓. ตรากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษ

แนวทางที่ ๑ การยกเลิกกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กฎหมายกำหนดวันยกเลิกกฎหมายไว้โดยกฎหมายนั่นเอง หรือมีการออกกฎหมายใหม่ในเรื่องเดียวกัน ระบุยกเลิกไว้โดยตรงซึ่งการยกเลิกตามวิธีนี้จะเป็นการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ โดยระบุชื่อกฎหมายไว้ชัดเจน

แนวทางที่ ๒ การยกเลิกโดยปริยาย ซึ่งหมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง ระบุให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายใหม่ว่าประสงค์จะยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย การยกเลิกกฎหมายโดยปริยายมีได้ในกรณีต่อไปนี้

ก. กฎหมายใหม่ และกฎหมายเก่า มีบทบัญญัติสำหรับกรณีหนึ่งๆ อย่างเดียวกัน กรณีเช่นนี้ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าในกรณีเช่นเดียวกันนั้น เพราะต้องถือว่า กฎหมายใหม่ดีกว่ากฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ไม่ประสงค์จะให้ใช้กฎหมายเก่าบังคับในกรณีเดียวกันต่อไปแล้ว

ข. กรณีที่กฎหมายเก่ามีข้อความขัดแย้งกับกฎหมายใหม่ หรือกฎหมายเก่ามีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่อย่างเห็นได้ชัด เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติข้อความไว้อย่างหนึ่ง กฎหมายใหม่บัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่งไม่เหมือนกัน หรือกฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายใหม่บัญญัติข้อความตรงข้ามกันทีเดียว กรณีเช่นนี้ก็ถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยายคู่กัน

แนวทางที่ ๓ กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษ แต่เดิมถือหลักว่า กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่เป็นกฎหมายพิเศษ แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีหลักการใหม่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ว่า “เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้วในการจำคุกแทนค่าปรับตามกฎหมายใดไม่ว่ากฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้ประการใดให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ฯลฯ” ซึ่งแสดงว่าวิธีการจำคุกแทนค่าปรับ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ ใช้คำว่ากักขังแทนค่าปรับ) รัฐต้องการให้ใช้วิธีการเดียวกันตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่กำหนดไว้ จึงบัญญัติให้ยกเลิกการจำคุกแทนค่าปรับตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษและเป็นกฎหมายเก่าเสีย

โดยบัญญัติให้ใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ (ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการคิดอัตราค่าปรับใหม่ในภายหลังหลายครั้ง) ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ตามหลักการใหม่นี้ จึงต้องถือว่าหลักการเดิมที่ถือว่า กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้เปลี่ยนไป โดยถือหลักการใหม่ว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ย่อมยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้ หากมีบทบัญญัติไว้ทำนองเดียวกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๕๕ ตามหลักการใหม่นี้ จึงอยู่ที่การตีความกฎหมายใหม่ว่า มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับอย่างไรเพราะรัฐสภาจะบัญญัติกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกรอบอำนาจของรัฐสภาอย่างไรก็ได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา การที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้ออกใช้บังคับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕ จึงถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๑ อย่างหนึ่งซึ่งรัฐสภาในระยะหลังๆ จึงชอบที่จะตรากฎหมายที่มีลักษณะอย่างเดียวกันออกใช้บังคับได้ดังเช่นความในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ดังนั้น ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติวิธีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามหลักการในมาตรา ๒๘ นั้น จึงมีความหมายว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปที่ตราขึ้นเพื่อจะนำมาใช้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิก โดยถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยเฉพาะ เมื่อปรากฏข้อความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ว่า ให้ถือว่ามาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก กรณีจึงสามารถใช้กฎหมายใหม่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้ ข้อความตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงมีความหมายว่า การจะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ดั่งขึ้นตามกฎหมายใดให้กระทำโดยมติคณะรัฐมนตรีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการยุบเลิกอันเป็นการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีตามนโยบายของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ เมื่อถึงกำหนดเงื่อนไขในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก็ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกไป จึงมีผลเท่ากับใช้อำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั่นเอง มิใช่การใช้อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่ผู้ร้องอ้าง

ส่วนที่มีผู้กล่าวอ้างว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเช่นบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ เป็นการลิดรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทรงใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายที่บัญญัติให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นแห่งๆ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นข้ออ้างของผู้ร้องตามคำร้องที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่รับวินิจฉัย

ข้ออ้างของผู้ร้องตามความเห็นของผู้ร้องในข้อ ๑ จึงฟังไม่ขึ้น

ความเห็นของผู้ร้องในปัญหาข้อ ๒ ผู้ร้องเห็นว่าความในมาตรา ๒๔ วรรคแรก และวรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติใจความสำคัญว่า ในวันจดทะเบียนบริษัท ตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาหนี้ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือ กระทบการคลังแล้วแต่กรณี ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทดังกล่าวเป็นหนี้ที่กระทบการคลัง คำประกันอยู่แล้วให้กระทบการคลังคำประกันหนี้้นั้นต่อไป ฯลฯ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทโดยบัญญัติให้กระทบการคลังคำประกันหนี้ ที่โอนไปเป็นของบริษัทแล้ว ซึ่งตามปกติบริษัทจำกัดใหม่ซึ่งเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการต้องรับภาระหนี้ ของบริษัทด้วยความสามารถของตนเองเช่นเดียวกับธุรกิจของบริษัทเอกชนทั่ว ๆ ไป

เห็นว่า ตามมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติใจความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้มีการจดทะเบียนบริษัทนั้นตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียน ดังกล่าวเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทบการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด แสดงว่า บริษัทใหม่ที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจยังเป็นของรัฐอยู่โดยกฎหมายบัญญัติให้กระทบการคลัง ถือหุ้นไว้ทั้งหมด เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๒๔ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรณีที่รัฐวิสาหกิจ (ซึ่งเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายที่จัดตั้ง) ยังเป็นหนี้บุคคลอื่นอยู่ เมื่อมีการแปลงทุนเป็นหุ้นของบริษัทและจดทะเบียน เป็นนิติบุคคลใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว หากรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้บุคคลอื่นแต่เดิมยังมิได้ชำระหนี้ หนี้นั้นก็โอนไปเป็นหนี้ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยผลของกฎหมาย ในมาตรา ๒๔ วรรคแรก แต่ก็ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าหนี้ด้วยดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๔๕ และมาตรา ๓๕๐ กล่าวคือ ต้องทำเป็นสัญญาสามฝ่าย ระหว่างรัฐวิสาหกิจเดิม และเจ้าหนี้ ฝ่ายหนึ่งตกลงระงับหนี้ที่ผูกพันกันอยู่และสัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งเป็นลูกหนี้คนใหม่ ฝ่ายหนึ่งตกลงผูกพันตามหนี้ที่โอนมาเป็นของบริษัทใหม่ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๕๐ เรียกว่า การแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้หนี้ที่มีอยู่ ระหว่างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นลูกหนี้เดิมกับเจ้าหนี้ระงับไป และเกิดหนี้ผูกพันกันขึ้นใหม่ระหว่างเจ้าหนี้กับ บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็คือหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทใหม่ตามมาตรา ๒๔ วรรคแรก นั้นเอง

ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะคำประกัน หนี้ที่เจ้าหนี้มีต่อรัฐวิสาหกิจเดิม เรียกว่า หนี้ประธาน ถ้าหนี้ประธานเป็นหนี้ที่กระทบการคลังคำประกันอยู่แล้ว หนี้ตามสัญญาคำประกัน

ของกระทรวงการคลัง เรียกว่าหนี้อุปถัมภ์แห่งหนึ่ง ประทาน เมื่อหนี้ประทานระหว่างเจ้าหนี้กับรัฐวิสาหกิจเดิม มีการแปลงหนี้ใหม่ โดยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เข้ามาเป็นลูกหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ ทำให้หนี้ประทานระดับดังกล่าวข้างต้น หนี้อุปถัมภ์ตามสัญญาค้ำประกันย่อมระงับไปด้วย ผู้ค้ำประกัน ย่อมหลุดพ้นความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ ถ้าปล่อยให้เป็นเช่นนั้น เจ้าหนี้ก็จะได้รับความเดือดร้อน และจะดำเนินการเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจเดิมชำระหนี้เพราะไม่มีการ ค้ำประกันหนี้ ที่เจ้าหนี้จะใช้สิทธิเรียกร้องให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือผู้ค้ำประกันให้ชำระหนี้ได้อีกต่อไป ถ้าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ปฏิเสธการชำระหนี้ และจะไม่มีใครเชื่อถือการบริหารงานของรัฐอีก ดังนั้นจึงจำเป็น ที่จะต้องตรากฎหมายโดยมีข้อความตามมาตรา ๒๔ วรรคสองว่า “ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ นั้นต่อไป” คือหนี้อุปถัมภ์ตามสัญญาค้ำประกันของกระทรวงการคลังไม่ระงับไปด้วย แม้จะมีการเปลี่ยนตัว ลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมมาเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ กระทรวงการคลังจึงไม่หลุดพ้นจากความรับผิดชอบ ตามสัญญาค้ำประกัน กรณีตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคแรกและวรรคสอง จึงเป็นเรื่องของการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการ จัดการในเรื่องหนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยกระทรวงการคลังยังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดอยู่ จึงต้องถือว่าหนี้ที่โอนมาเป็นของบริษัทยังเป็นหนี้ของรัฐ อยู่เช่นเดิม การค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังในหนี้ของบริษัทใหม่จึงถือว่าการค้ำประกันหนี้ของรัฐ นั่นเอง

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ จึงมิได้เลือกปฏิบัติ ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการดังที่ผู้ร้องเข้าใจแต่ประการใด จึงมิใช่เป็น บทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องในปัญหาข้อ ๒ จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนปัญหาตามข้อ ๓ เรื่องการรักษาผลประโยชน์ของชาติผู้ร้องอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีสิทธิยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ โดยไม่ต้อง คำนึงถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นว่ามีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม การสาธารณสุขโลก ฯลฯ ประการใดจึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติเป็นส่วนรวม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ก่อนวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ผู้ทำคำวินิจฉัยขอล่าสรุปถึงวิธีการหรือขั้นตอนการแปรรูปและขอบเขต การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจเท่าที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก่อนกล่าวคือ

๑. ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (โปรดดูองค์ประกอบในมาตรา ๕) มีอำนาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมด ของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (มาตรา ๑๓)

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางแล้ว ก็มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (องค์ประกอบดูมาตรา ๑๖) พิจารณารายละเอียดในการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง (ตามมาตรา ๑๕) และพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา ๑๕ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๒๑)

๓. เมื่อดำเนินการตามข้อ ๒ เสร็จแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป (มาตรา ๒๑ วรรคสอง)

๔. ขั้นตอนต่อไปเป็นเรื่องการจัดตั้งบริษัทโดยมาตรา ๒๒ บัญญัติให้ นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจดทะเบียนบริษัท

๕. เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทตามข้อ ๔ แล้ว ก็ให้ดำเนินกิจการของบริษัทต่อไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

ทั้งนี้ มาตรา ๒๒ วรรค ๓ ได้บัญญัติหลักการให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนแล้วเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมดต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจบสิ้นขั้นตอนเพียงเมื่อได้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังได้เข้าไปถือหุ้นของบริษัทไว้ทั้งหมดเท่านั้น อันถือได้ว่าบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นบริษัทของรัฐต่อไป หากได้มีผลไปถึงว่าหุ้นของบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่จะต้องมีการเปลี่ยนมือไปสู่ผู้ถือหุ้นคนอื่นต่อไปไม่ ดังนั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขที่ได้เปลี่ยนมาเป็นบริษัทอันอาจกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมแต่ประการใด แต่อยู่ที่ขั้นตอนการนำไปใช้ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมิใช่ขั้นตอนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง และตามรัฐธรรมนูญก็บัญญัติกระบวนการควบคุมแก้ไขปัญหาวีโดยตรงอยู่แล้ว

ข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองว่า ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด โดยรัฐจะกำกับดูแลการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ฯลฯ ซึ่งผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ก็คือ ถ้าหากว่าไม่มีกรณีจำเป็นรัฐก็ไม่อาจตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นดำเนินกิจการแข่งขัน หรือผูกขาด ตัดตอนกับเอกชน การประกาศใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... จึงอาจมองในอีกแง่หนึ่งได้ว่าเป็นการดำเนินการขั้นต้นที่จะลดจำนวนรัฐวิสาหกิจที่รัฐประกอบกิจการเอง เพื่อเปิดโอกาสไปสู่การให้เอกชน เป็นผู้เข้ามาเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินในโอกาสต่อไป หากการกระทำของรัฐไม่มีมาตรการคุ่มครองผู้บริโภคอย่างไร หรือไม่ปฏิบัติตามข้อยกเว้นในมาตรา ๘๗ ใดๆ เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้วโดยไม่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการ ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ข้ออ้างของผู้ร้องตามข้อ ๓ จึงไม่ตรงกับหลักการของมาตรา ๘๗ ดังกล่าว

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีได้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๒๖๒ (๑) ดังที่ผู้ร้องอ้าง

อนึ่ง จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยปัญหาในคดีนี้เป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายโดยแท้ ผู้ทำคำวินิจฉัยมิได้นำปัญหาการเมืองหรือปัญหาอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องและมิได้มีเจตนาจะทำให้คำวินิจฉัยนี้ เกิดปัญหาการเมือง การปกครองของประเทศ แต่ประสงค์จะให้ปัญหานี้เกิดความกระจ่างและยุติด้วย หลักการและเหตุผลตามกฎหมาย โดยผู้ทำคำวินิจฉัยได้นำหลักการในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป หลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามลำดับมาวินิจฉัยปัญหาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งกรณีตามปัญหานี้มิใช่การตีความรัฐธรรมนูญหรือเกิดช่องว่างในรัฐธรรมนูญเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลงลืม หรือละเลยมิได้บัญญัติไว้อันจะนำหลักการในกฎหมายดังกล่าวมาวินิจฉัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. กำหนดหลักการและวิธีการเบื้องต้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาก็มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว โดยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักในรัฐธรรมนูญ ต่างก็มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนและมีการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสอดแทรกเข้าไปก้าวก่ายการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสามโดยไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งให้ทำได้ รัฐสภาจึงมีอำนาจอิสระภายในกรอบอำนาจที่จะตราพระราชบัญญัติออกใช้บังคับมีข้อความอย่างไรก็ได้ อย่างเป็นอิสระเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปชี้แนะหรือควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภา ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นอิสระตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือขัดขวางการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ส่วนศาลจะไม่ขอก้าวถึง เพราะศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในเมืองต้น โดยไม่มีบทบังคับว่ารัฐจะต้องทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จัดตั้งขึ้นการที่คณะรัฐมนตรีจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาแปรรูป และจะมีมติขยุรัฐวิสาหกิจใดเพื่อดำเนินการแปรรูปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภาเห็นชอบในการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยมีข้อความตามมาตรา ๒๘ ดังกล่าว หากไม่เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนก็เป็นเรื่องของรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือแม้แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ประท้วงคัดค้านได้ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายขัดขวางมิให้รัฐสภาตรากฎหมายที่มีข้อความ เช่น มาตรา ๒๘ โดยอ้างว่ารัฐสภาจะออกกฎหมายให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีขยุเลิกรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการขยุเลิก เพราะมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกามีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มิได้ เพราะการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาโดยตรงย่อมไม่อยู่ในความควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะควบคุมรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จึงมีใช้บทสรุปว่าการกระทำของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีถูกหรือผิดอย่างไร เป็นเพียงวินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ แต่ผู้จะวินิจฉัยว่าถูกหรือผิดอย่างไร จึงเป็นอำนาจของประชาชนที่ยังมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญที่จะแสดงออก

อนึ่งตามที่มิกระแจากบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มแสดงความคิดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายขายชาตินั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า เนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้รัฐบาลต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ดั่งขึ้นทุกแห่งเป็นบริษัท เพื่อเตรียมจะขายหุ้นให้เอกชนหรือกลุ่มเอกชนใด ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติเพียงว่า เมื่อได้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังเข้าถือหุ้นทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจไว้แล้ว ดำเนินการบริหารจัดการบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดต่อไปเท่านั้น ความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการมองการกระทำหรือเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมายมิใช่มองที่ตัวบทกฎหมาย และเป็นการคาดการณ์ในอนาคตในแง่ร้าย ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะคิดหรือแสดงความคิดเห็นได้ อย่างไรก็ตามดังที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารจัดการบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่แทนรัฐวิสาหกิจจะกระทำอย่างไร ไม่ใช่เป็นเรื่องของตัวบทกฎหมายแต่เป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลในอนาคตที่จะต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา และประชาชนตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวล่วงแทรกแซง เพราะคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ และมาตราอื่นๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ ก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญขยายอำนาจเข้าไปวินิจฉัยจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วยซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี อีกทั้งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจอธิปไตยที่ควรเป็นของประชาชนไปวินิจฉัยการกระทำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาและเป็นการกระทำในอนาคตว่าถูกผิดเช่นใด นอกจากเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาดังกล่าวแล้วจะกลายเป็นคดีสิทธิทางการเมืองของประชาชนเพราะเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจแทนประชาชนเสียเอง

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ได้เพียงข้อยุติว่า เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้รับรองการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาในการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ไม่ผูกพันว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาในอนาคตว่าจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ในทางที่ชอบด้วย เจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ หากมีการกระทำที่ไม่ชอบเกิดขึ้น

ในอนาคตโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ควรใช้กลไกของรัฐสภาและประชาชนเรียกร้องให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก็จะได้ผลดีและถูกต้องตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยิ่งกว่า

คงเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ข้อความตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง
วินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมื่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ (ภายหลังปรับเป็นมาตรา ๒๘) บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบอบรัฐสภา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังคำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัดที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๔ นี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙) ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ คุ่มครองไว้ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ไว้แต่อย่างใด

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากกรุปองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยจะมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมดและในร่างมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้อोनพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ซึ่งยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชนอันเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวความร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรีโดยร่างมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่าการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘

โดยสรุปการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด ซึ่งมีใช้เป็นกฎหมายที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นบริษัทเอกชน ฉะนั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนแปลงจากองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมและจะมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ภาระ

หน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัท รัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไปจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจสามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมากแต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ โดยเฉพาะกรณีถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิ เช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรักษาสายได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าว

จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่น ๆ ให้มีการแข่งขัน
 อย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็น
 กรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มี
 บทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจได้ส่งคำชี้แจงสรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
 มาตรา ๒๘ เป็นการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะให้อำนาจคณะรัฐมนตรี
 ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ซึ่งพระราช
 บัญญัติมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา การให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการยกเลิก
 กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติจึงไม่ชอบ นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท
 เอกชนโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘
 เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน จะมีผลให้พนักงาน
 รัฐวิสาหกิจถูกเลิกจ้างและเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชน อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔
 มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นเรื่องที่
 กระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖
 และให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

สรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๑. มีการตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ หรือ ก.ร.ช. ในปี ๒๕๓๐ คณะกรรมการ
 ดังกล่าวได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงสถานภาพของ
 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายให้เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แต่มีการต่อต้าน
 จากกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหยุดการดำเนินเรื่องดังกล่าว

๒. ต่อมาในปี ๒๕๓๔ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างกฎหมายใหม่โดยเปลี่ยนชื่อจากเดิม
 เป็นร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. และรวมการแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท
 จำกัดกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อ
 เลขานุการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๔ แต่ได้ขอถอนเรื่องมาพิจารณาใหม่ให้รอบคอบ

๓. ในปี ๒๕๓๖ กระทรวงการคลังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลกในการ
 ศึกษาปรับปรุงดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนใน
 รัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายทุนของรัฐวิสาหกิจด้วย

๔. กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายในปี ๒๕๓๘ และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจที่คณะทำงานได้ยกร่างขึ้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่ได้มีการยุบสภาเมื่อปลายเดือนกันยายน ๒๕๓๘ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงค้างอยู่

๕. เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ รัฐบาลโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ทำข้อตกลงในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๑ ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยในหนังสือระบุว่า รัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่างๆ รวมถึงเสนอกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Law) ในปีงบประมาณ ๒๕๔๑

๖. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๐ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๗. ต่อมามีการเปลี่ยนรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีนายสุภชัย ฟานิชกักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติรับหลักการของร่างกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเดิม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ และเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๘. สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. รับหลักการเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการฯ แก้ไข เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒๑๗ ไม่เห็นด้วย ๓ ไม่ลงคะแนน ๒ และเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๙. วุฒิสภาได้ประชุมเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๒ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาประชุมพิจารณาและลงมติเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการฯ แก้ไข เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๑๐๑ ไม่เห็นด้วย ๒ และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร

๑๐. สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒๑๑ ไม่เห็นด้วย ๒๔ ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๑๑. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑๕ คนได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ เสนอความเห็นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และประเภทอื่นๆ ของรัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

๒. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ แห่ง คือ

- (๑) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- (๒) การไฟฟ้านครหลวง
- (๓) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (๔) การประปานครหลวง
- (๕) การประปาส่วนภูมิภาค
- (๖) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
- (๗) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- (๘) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- (๙) การสื่อสารแห่งประเทศไทย
- (๑๐) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (๑๑) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- (๑๒) องค์การเภสัชกรรม
- (๑๓) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (๑๔) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (๑๕) องค์การสะพานปลา
- (๑๖) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- (๑๗) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- (๑๘) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (๑๙) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
- (๒๐) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๒๑) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- (๒๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (๒๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- (๒๔) ธนาคารออมสิน
- (๒๕) การเคหะแห่งชาติ
- (๒๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๓. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ จำนวน ๑ แห่ง คือ

(๑) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

๔. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชกำหนด จำนวน ๓ แห่ง คือ

(๑) บรรษัทตลาดรองสินทรัพย์ที่อยู่อาศัย

(๒) บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

(๓) องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

๕. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๑๕ แห่ง คือ

(๑) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

(๒) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

(๓) องค์การคลังสินค้า

(๔) องค์การตลาด

(๕) องค์การฟอกหนัง

(๖) องค์การสวนพฤกษศาสตร์

(๗) องค์การแบดเดอรี

(๘) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

(๙) องค์การสวนสัตว์

(๑๐) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

(๑๑) สถาบันการบิณฑลเรือน

(๑๒) องค์การสวนยาง

(๑๓) องค์การรถไฟฟ้ามหานคร

(๑๔) องค์การแก้ว

(๑๕) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

(๑๖) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย

(๑๗) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

(๑๘) องค์การบริหารสินเชื่อบริษัทสินทรัพย์

(๑๙) องค์การจัดการน้ำเสีย

๖. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น

(๑) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

(๒) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด

- (๓) บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด
- (๔) บริษัทขนส่ง จำกัด
- (๕) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (๖) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด (มหาชน)
- (๗) บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
- (๘) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- (๙) บริษัท ปตท. สผ. จำกัด (มหาชน)
- (๑๐) บริษัท ปตท. สผ. อินเตอร์เนชันแนล จำกัด
- (๑๑) บริษัท ปตท. สผ. ออฟชอร์อินเวสเมนต์ จำกัด
- (๑๒) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- (๑๓) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจ จำกัด
- (๑๔) บริษัทกรุงไทย แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด
- (๑๕) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (๑๖) ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน)
- (๑๗) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
- (๑๘) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)
- (๑๙) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ฯลฯ

๗. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ (ไม่เป็นนิติบุคคล) จำนวน ๕ แห่ง คือ

- (๑) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- (๒) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- (๓) โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- (๔) โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ
- (๕) สำนักงานขนานูเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี

จะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

และมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม กับวรรคสี่ บัญญัติว่า

วรรคสาม

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

วรรคสี่

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

เห็นว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ได้ทำหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นสำคัญที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญและตามระบบรัฐสภาหรือไม่ และมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นนั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และ มาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ... ฯลฯ ...

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ... ฯลฯ ...

มาตรา ๒๕ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไปโดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น ...

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และมีผลกระทบถึงการเมืองและสังคมด้วย จึงต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายฉบับนี้โดยละเอียด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย เริ่มจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๖ กำหนดให้กระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติในการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คือ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหาร การปรับปรุงทางด้านการตลาด การให้เอกชนร่วมหุ้น และให้เอกชนบริหาร และการขายกิจการ โดยได้มีการกำหนดมาตรการว่า รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจะพิจารณาขายให้เอกชน รัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นต้องมีให้ยุบเลิกเสีย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร เช่น การบินไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การทางพิเศษ การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีการเตรียมการนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อขายหุ้นให้แก่ประชาชนแต่การบริหารยังคงอยู่ในความรับผิดชอบเช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลซึ่งต้องแบกรับอยู่จำนวนมาก และได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่น ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นโรงงานกระดาษบางปะอิน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีการยุบเลิกได้แก่ โรงงานกระสอบป่าน กรมโรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าไม่มีต่างชาติหรือทุนต่างประเทศมาเกี่ยวข้อง

แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในระยะแรกๆ รัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นการขายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการขาดทุน และรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็น เพื่อปลดเปลื้องภาวะการเป็นเจ้าของและเพื่อลดบทบาทการดำเนินงานที่รัฐบาลแบกรับภาระอยู่ ตามแบบของประเทศอังกฤษซึ่งยึดถือว่ารัฐวิสาหกิจเป็นหลักการพื้นฐานตามแนวความคิดสังคมนิยม หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ พรรคแรงงานมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ได้ขยายกิจการรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางในด้านการพลังงาน การขนส่งสาธารณะ การสื่อสาร และกิจการเหล็ก ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ฐานะทางการคลังของประเทศอังกฤษตกต่ำมาก มีผลกระทบถึงการลงทุนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล พรรคอนุรักษนิยมได้เป็นรัฐบาลได้ใช้นโยบายขยายกิจการต่างๆ แก่เอกชนให้พนักงานซื้อหุ้นในรัฐวิสาหกิจได้ เพื่อให้การดำเนินกิจการต่างๆ มีการแข่งขันอย่างแท้จริงปรากฏว่าได้รับความสนใจจากมหาชนอย่างกว้างขวาง รัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยมได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังและประสบผลสำเร็จ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีเจตนามุ่งหมายเพื่อขายให้แก่เอกชนคนอังกฤษด้วยกัน ดังเช่นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในระยะแรก แต่ต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยตามกระแสการเมืองและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้ประสบตั้งแต่กลางปี ๒๕๔๐

สาเหตุที่ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจนได้รับความเสียหายทางการเงินและการคลังอย่างมากมาย ประการแรกมาจากรัฐบาลสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวน ๕๕ แห่ง และสาเหตุสำคัญคือการลดค่าเงินบาท เนื่องจากถูกกลุ่มนักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและยึดเยื่อนักค้าเงินข้ามชาติระดับโลกซึ่งเป็นเจ้าของกองทุนการเงินรวมกันจำนวนมหาศาลได้โจมตีค่าเงินบาทของไทยตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๓๕ ประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองเงินตราของประเทศปกป้องค่าเงินบาทเป็นจำนวนมากหลายครั้ง เช่น

วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๒.๒๑ พันล้านเหรียญสหรัฐ

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๑.๐๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ

วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๖.๐๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ

วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๐ มีการโจมตีค่าเงินบาทที่รุนแรงที่สุด ได้ใช้เงินทุนสำรองเพื่อป้องกันค่าเงินบาทวันเดียวหมดเงินไปกว่า ๑ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ (กว่า ๒๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) จนในที่สุดเงินทุนสำรองเงินตราของประเทศไทยซึ่งมีจำนวนมากถึง ๓๘.๖๕ พันล้านเหรียญสหรัฐ เหลืออยู่ในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เพียง ๒.๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ รัฐบาลได้ประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวทำให้ค่าเงินบาทจากเดิมที่มีค่าประมาณ ๒๖ บาทเศษต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ จนมีค่าต่ำที่สุดเท่ากับ ๕๖ บาทเศษต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ (รายงานผลการวิเคราะห์และวิจัย “ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ” เสนอโดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑) จากเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศไทยถูกนักเก็งกำไรค่าเงินข้ามชาติเก็บกวาดทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไปกว่า ๓ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ หรือเท่ากับเงินจำนวน ๗ แสนล้านบาทถึงกว่า ๑ ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนสูงมากอย่างไม่น่าเชื่อเป็นผลให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนไทยอย่างแสนสาหัส คนไทยและลูกหลานต้องแบกภาระหนี้สินมหึมารายนี้ต่อไปหลายสิบปี หากประเทศไทยไม่สูญเสียเงินจำนวนมหาศาลในเวลา ๖ เดือนเศษแล้ว ก็สามารถใช้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศดังกล่าวแก้ปัญหาการเงินและการคลังของประเทศได้ เมื่อ ๘ ปีที่แล้ว กลุ่มนักเก็งกำไรค่าเงินข้ามชาติดังกล่าวได้รวมกันโจมตีเงินปอนด์โดยเข้าทุ่มซื้อทุ่มขายเงินปอนด์ของประเทศอังกฤษ จนได้กำไรประมาณ ๑ พันล้านเหรียญสหรัฐจึงเลิก การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ประเทศอังกฤษได้รับผลกระทบและเกิดความเสียหาย จนธนาคารกลางของประเทศอังกฤษต้องถอนตัวจากระบบกลไกแลกเปลี่ยนที่ร่วมอยู่กับหลายชาติในยุโรปขณะนั้น และในที่สุดประเทศอังกฤษยอมเข้าร่วมกับระบบเงินเหรียญยูโรซึ่งเป็นเงินภูมิภาคใหม่กับชาติต่างๆ ในทวีปยุโรป นอกจากนี้เมื่อประเทศไทยตกอยู่ในสภาพล้มละลายทางเศรษฐกิจได้ขอความช่วยเหลือของกู้เงินจากกองทุนการเงินแห่งเอเชีย (Asian Monetary Fund หรือ AMF) ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะจัดตั้งขึ้นและมีวงเงินถึง ๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐ แต่ถูกขัดขวาง ทั้งนี้ เพื่อบีบให้ประเทศไทยต้อง

ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งต่อไปจะเรียกสั้นๆ ว่า ไอเอ็มเอฟ เพื่อขอกู้เงินจำนวน ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ และเงินกู้จำนวนนี้นำมาใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเท่านั้น จะนำไปใช้ในกิจการอย่างอื่นไม่ได้ ประเทศไทยซึ่งตกอยู่ในภาวะสิ้นหวังและไม่มีทางเลือกจึงต้องยอมรับพันธกรณีต่างๆ ของ ไอเอ็มเอฟ โดยไม่มีการขัดขืนหรือต่อต้านใดๆ ทั้งสิ้น

รัฐบาลไทยโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ให้ขอความช่วยเหลือจาก ไอเอ็มเอฟ ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก และได้ทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อขออนุมัติเงินจำนวน ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นเวลา ๓ ปี เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทย ในหนังสือแจ้งความจำนงมีข้อความสำคัญของแนวนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจและเศรษฐกิจเสรีว่า “ในปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาโทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ รวมถึง กฎหมายร่วมทุน” ต่อมา พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่ง และได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๗ กับ ไอเอ็มเอฟ มีข้อความในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ว่า “จะแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ” จึงเห็นได้ว่าข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับ ไอเอ็มเอฟ รัฐบาลไทยถือเป็นพันธกรณีที่ต้องออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจรวม ๑๑ ฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งใน ๑๑ ฉบับดังกล่าว

ข้อตกลงด้านรัฐวิสาหกิจกับไอเอ็มเอฟ มีสาระสำคัญของแนวนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการ
ในระยะ ๓ ปี มีดังนี้

๑. ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเกินดุลภาครัฐบาลร้อยละ ๑ ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GDP) รวมถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ

๒. ทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของแผนการลงทุน โดยเน้นการลงทุนในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ และโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก และธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย

๓. ปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้คุ้มทุน

๔. เร่งรัดดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดย

- การให้สัมปทานโครงการที่มีความสำคัญ และใช้วงเงินลงทุนสูง
- การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทลูก
- การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็น

- การปรับปรุงหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนมีประสิทธิภาพ

รวดเร็ว และโปร่งใส

๕. รายได้อันเกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจะต้องนำไปเพื่อใช้สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีคุณภาพยิ่งขึ้น หรือเป็นรายได้นำเข้าคลังโดยแยกเป็นบัญชีต่างหาก ไม่นำไปรวมกับการบริหาร

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แบบทุนนิยมมาช้านาน และพัฒนาก้าวหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นระยะๆ มาตลอด ด้วยความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของชาติตะวันตก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยหลังจากรัฐบาลขอรับความช่วยเหลือจาก ไอเอ็มเอฟ ได้เปลี่ยนนโยบายไปจากเดิมอย่างรวดเร็ว เนื่องจากนโยบายใหม่ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลได้เสนอต่อไอเอ็มเอฟ และมีนโยบายเปิดกว้างให้ทุนต่างประเทศเข้ามาโดยเสรี ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจฉบับหนึ่งใน ๑๑ ฉบับ ที่รัฐบาลมีพันธกรณีกับ ไอเอ็มเอฟแม้รัฐบาลได้ชี้แจงว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระที่รัฐบาลมีอยู่ในรูปต่างๆ เช่น การอุดหนุนชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ การค้าประกันเงินกู้ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจต่อประชาชนให้ดีขึ้น แต่ประเทศต่างๆ ที่รับความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟ ต้องถูกบังคับให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไอเอ็มเอฟบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติเมื่อพิจารณาถึงรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นกำลังเพื่อผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชนและมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีสินทรัพย์รวมประมาณ ๔ ล้านล้านบาท มีคนทำงานเกือบ ๓ แสนคน และมีกำไรส่งให้รัฐบาลเป็นรายรับของงบประมาณแผ่นดินปีละ ๕-๖ หมื่นล้านบาท การที่รัฐบาลต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ทำไว้กับไอเอ็มเอฟ จึงมีผลเสมือนเป็นการวางระบบเศรษฐกิจของประเทศใหม่ มีผลกระทบต่อสังคมคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงต้องมีการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียอย่างละเอียดและรอบคอบ จากตัวอย่างประเทศเม็กซิโกและประเทศอาร์เจนตินา ที่ได้กระทำตามเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟอย่างเคร่งครัดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว มีผลเสียหลายประการ คือ

๑. ประเทศขาดเงินจากผลกำไรของรัฐวิสาหกิจที่ส่งเข้าเป็นงบประมาณรายได้อันแต่ละปี
๒. คนว่างงานเพิ่มขึ้นประมาณ ๑ ใน ๓ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของคนงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด
๓. ค่าบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมีราคาแพงสูงขึ้นเป็น ๒ ถึง ๓ เท่าจากเดิม
๔. รัฐวิสาหกิจสำคัญตกเป็นของต่างชาติ และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ
๕. มีปัญหาอาชญากรรมสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติ

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีทั้งหมด ๓๑ มาตรา มาตรา ๔ บัญญัติถึงรัฐบาล มีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๒๓ บัญญัติถึงคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะจัดตั้งขึ้น คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และการจดทะเบียนบริษัท มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๒๗ บัญญัติเรื่อง อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ และทรัพย์สินของบริษัทที่จะตั้งขึ้น ส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่เป็นประเด็นหลัก

คือ มาตรา ๒๘ บัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีให้ออกพระราชกฤษฎีกามีอำนาจยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ แห่ง จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ๑ แห่ง และจัดตั้งโดยพระราชกำหนด ๓ แห่ง ส่วนรัฐวิสาหกิจนอกนั้น จำนวนกว่า ๔๐ แห่ง ไม่มีปัญหา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายดังกล่าวรวม ๓๐ แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีความสำคัญต่อประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้มีรายได้น้อย เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร การปิโตรเลียม ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน และการรถไฟ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจดังกล่าวส่วนใหญ่ดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หากยักยอกการเดิม รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ละฉบับตามความจำเป็นแต่ละกรณี ซึ่งไม่เหมือนกัน เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ แล้ว จะเห็นว่ามาจากร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๒๐ วรรคแรก มีข้อความว่า “ในกรณีที่มีประกาศของคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกเมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น แต่ถ้าวรัฐวิสาหกิจใดมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหลายบริษัท ให้นับแต่เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทสุดท้ายแล้ว” จึงเห็นได้ว่าร่างเดิมให้ประกาศของคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง แต่เพิ่มให้ออกพระราชกฤษฎีกาเข้ามาภายหลัง การที่มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ และให้รายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยหลายประการ คือ

๑. วิธีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกระทำได้อย่างไร เห็นว่า หลักการยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้อย่างไรประการคือ ออกกฎหมายใหม่ระบุงชื่อกฎหมายเก่าโดยแจ้งชัด หรือโดยกฎหมายใหม่มีบทบัญญัติขัดต่อกฎหมายเก่า ถือว่ากฎหมายเก่ายกเลิกโดยปริยาย แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีมาตราที่บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยแจ้งชัด ซึ่งหากมีบัญญัติไว้จะมีผลให้รัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกทันทีในวันที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจทุกแห่งยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม แต่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งวิสาหกิจทุกแห่งในอนาคตได้ โดยมีเงื่อนไขต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอนาคตเมื่อฝ่ายบริหารต้องการ เป็นการออกกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายในแนวใหม่ แตกต่างจากหลักการยกเลิกกฎหมายที่ได้ยึดถือปฏิบัติมาแต่เดิม หากมาตรา ๒๘ ใช้ได้ ต่อไปจะมีการออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายเดิมในลักษณะเช่นนี้อีกหรือไม่ ซึ่งจะมีผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในอนาคตด้วย

๒. การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เป็นการใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีศักดิ์ต่ำกว่ายกเลิกกฎหมายที่สูงกว่าหรือไม่ ปัญหานี้มีแนวคิดได้สองทาง คือ ทางแรกถือว่าพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตรง ทางที่สองถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีผลว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ถ่ายโอนอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารหรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสองที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วได้ จากหลักการตามรัฐธรรมนูญว่า พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติไม่ได้ นอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ซึ่งเป็นหลักพิเศษ ยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๔ จึงขัดกับหลักการดังกล่าว ข้ออ้างว่ามาตรา ๒๔ เป็นเพียงเงื่อนไขให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ไม่อาจใช้หักล้างหลักการดังกล่าวได้ ส่วนในแนวคิดที่สองนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจออกพระราชบัญญัติ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถ่ายโอนอำนาจการออกพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติแทนได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่อาจกระทำได้

๓. มาตรา ๒๔ เป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายพิเศษหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ ๓ ประเภท คือ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง พระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่สำคัญสูงสุด มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้ออกพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นการฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งยังมีเงื่อนไขต่อไปว่าคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ชักช้าด้วย ส่วนพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญน้อยกว่าพระราชกำหนดมาก การที่มาตรา ๒๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายพิเศษนอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๔. เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของอำนาจอธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญให้แบ่งออกเป็น ๓ สาขา คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจทั้งสามมีความเป็นอิสระ และต่างมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balance) ซึ่งกันและกัน อำนาจทั้งสามต่างทำหน้าที่มีเป้าหมายเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนแต่ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพราะฝ่ายบริหารมีคน

อยู่ในมือจำนวนมาก มีอำนาจมากมายตามที่กฎหมายต่างๆ บัญญัติให้อำนาจไว้ และฝ่ายบริหารสามารถคุมถุงเงินหรือเงินงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังถือโอกาสคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไว้อีกด้วย หลักการที่อำนาจอธิปไตยต้องมีความเป็นอิสระแยกจากกันและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้จึงไม่ค่อยได้ผล ฝ่ายนิติบัญญัติต้องยอมออกกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารต้องการและไม่สามารถปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ระบบรัฐสภาที่ไม่เข้มแข็งจึงไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนและของประเทศชาติได้ ทั้งเมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นฉบับปฏิรูปการเมือง มีการบัญญัติถึงหลักการใหม่ๆ เช่น การเสนอออกกฎหมายที่อาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายการจำกัดให้มีสาธารณูปโภคหรือเกี่ยวกับประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้แทนที่จะให้รัฐสภาออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ๓๐ แห่ง เป็นรายๆ ไป มีผลทำให้การเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ และมาตรา ๑๗๐ หหมดโอกาสและไม่อาจกระทำต่อไป นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาออกกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐสภาต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบและใช้เหตุผลความจำเป็นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างกันออกไป โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้นค่อนข้างต่าง ๆ ในการพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๗๑ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๗ และมาตรา ๑๗๘ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็หมดไปเช่นกัน ข้ออ้างของฝ่ายบริหารที่ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้เพื่อความรวดเร็วไม่ชักช้า เพื่อให้ทันกับกระแสเศรษฐกิจของโลกซึ่งเคลื่อนไหวไว้มาก จึงเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความจำเป็นที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎหมายอีกต่อไป ทั้งเมื่อพิจารณามาตรา ๒๕ บัญญัติให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้าหลังจากรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว เท่ากับเป็นการเปลี่ยนหน้าที่ของรัฐสภาจากรัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมาย เป็นรัฐสภามีหน้าที่รับทราบการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทน เป็นการขัดกับหลักการแบ่งอำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แม้เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นในภายหลัง แต่รัฐบาลได้กระทำ

การไปรวดเร็วมากกว่าที่คิด เช่น การแปรรูปธนาคารกรุงไทย จำกัด รัฐบาลได้ตกลงกับไอเอ็มเอฟว่าในปี ๒๕๔๓ จะให้ต่างประเทศถือหุ้นได้ ๒๐% และภายในปี ๒๕๔๕ จะให้ต่างประเทศถือหุ้นได้ถึง ๕๑% แต่ปรากฏว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด มีปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงมาก เนื่องจากผู้บริหารธนาคารไร้ประสิทธิภาพ หากขายให้ต่างชาติ จะได้เงินน้อยเหมือนขายสมบัติให้ต่างชาติในราคาถูก รัฐบาลต้องทำหนังสือขออนุมัติไอเอ็มเอฟเลื่อนการแปรรูปธนาคารกรุงไทย จำกัด การที่ขออนุญาตต่างชาติเช่นนี้จะถือว่าประเทศไทยมีเอกราชทางเศรษฐกิจได้อย่างไร และรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งคือธนาคารออมสิน รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ธนาคารออมสินจัดสรรรายได้แต่ละปีเป็นรายได้ส่งเข้ารัฐ เพราะธนาคารออมสินได้รับยกเว้นมาตั้งแต่เริ่มตั้งธนาคารออมสินเป็นต้นมา ธนาคารออมสินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เป็นผู้ทรงพระราชทานกำเนิด เดิมใช้ชื่อว่าคลังออมสินตามแบบคลังออมสินของประเทศอังกฤษ เพื่อรักษาทรัพย์สินสมบัติของราษฎรชวาณา ได้ทรงพระราชทานเงินให้เป็นทุนในชั้นต้น จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และในปี ๒๕๖๒ ได้พระราชทานเงินเพิ่มอีกจำนวน ๘๒,๕๒๑.๕๐ บาท ในสมัยนั้นนับว่ามีมูลค่ามหาศาลแต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือ พระบรมราชปรีชาญาณอันประเสริฐที่เป็นพระราชมรดก คือ การออมทรัพย์ของชาติ นโยบายเพื่อป้องกันพสกนิกรของชาติมิให้ประสบกับความยากจนทุกข์เข็ญ เพราะทรงเห็นว่าความยากจนเป็นทุกข์ร้ายกาจที่สุดในโลก โดยการเพาะนิสัยประหยัด เริ่มจากเด็กๆ และเยาวชน ธนาคารออมสินได้ดำเนินการสนองนโยบายของพระองค์ตลอดมา ได้ขยายกิจการรับฝากเงินออมทรัพย์ตามโรงเรียนต่างๆ ทั่วประเทศ จนเด็กๆ รู้จักธนาคารออมสินดี ธนาคารออมสินได้ชื่อว่าเป็นธนาคารของเด็กนักเรียน และได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งกำไรให้รัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ โดยนำกำไรไปใช้จ่ายกิจการได้ การที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารออมสินส่งกำไรบางส่วนให้รัฐบาล แม้จะอ้างว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องปฏิบัติ และเป็นไปตามข้อตกลงกับไอเอ็มเอฟก็ตาม คนไทยมีความรู้สึกเจ็บปวดเหมือนถูกทำร้ายที่หัวใจ และไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลอย่างมาก

๕. การกระทบถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้กฎหมายและอำนาจยับยั้งที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ หรือไม่

“มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำยกร่างขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

“มาตรา ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ มีผลทำให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวน ๓๐ ฉบับ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงลงพระปรมาภิไธย และหากไม่ทรงเห็นชอบด้วยก็ไม่มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายมีความสำคัญมากตามรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ มีบทบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้ง (Veto) การออกพระราชบัญญัติของสภาองเกรสได้ เมื่อประธานาธิบดีได้ใช้สิทธิยับยั้งแล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ผ่านการพิจารณาของสภาองเกรสเป็นครั้งที่สอง โดยได้รับเสียงสนับสนุน ๒ ใน ๓ ก็อาจออกเป็นกฎหมายได้ (The United States Constitution : Section 7, Clause 2) จึงเป็นหลักการที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย มีข้อแตกต่างคือ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะที่พระมหากษัตริย์ของประเทศไทยทรงเป็นองค์พระประมุขและอยู่เหนือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล

การใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญของไทย ในอดีตเคยมีตัวอย่างที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติคือ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ไม่ทรงเห็นชอบด้วย แม้สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติยืนยัน แต่ก็ยังมีทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลา ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น มีคำสั่งให้ประกาศพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ตัวอย่างการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ยังกฎหมายในสมัยรัชกาลปัจจุบันคือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการให้ศาลกำหนดค่าเสียหายขึ้นคำครุฑกระทำละเมิดโดยหมิ่นประมาทโดยเพิ่มมาตรา ๔๔๗ ทวิว่า ค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒๓ วรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยการโฆษณาด้วยหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือด้วยสื่อมวลชนอย่างอื่น ให้ศาลกำหนดให้เท่ากับเงินค่าปรับจำนวนยี่สิบเท่าของอัตราโทษปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่จะพิสูจน์ความเสียหายได้มากกว่านั้น ซึ่งอัตราโทษปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๒๘ ที่แก้ไขใหม่คือปรับไม่เกินสองแสนบาท ดังนั้น ศาลจะต้องกำหนดค่าเสียหายเป็นจำนวนถึง ๔ ล้านบาท คายตัว ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๕ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕ แล้ว โดยเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วพระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมา โดยสภาไม่ได้มีการพิจารณาลงมติยืนยันตามเดิมแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ยังกฎหมาย ทรงกระทำเพื่อความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร และในฐานะเป็นประมุขของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ มีผลกระทบต่อการประกาศใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจที่ยังกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ ข้ออ้างที่ว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงใช้อำนาจที่ยังได้ เพราะพระราชกฤษฎีกาต้องทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นกัน เห็นว่า การใช้อำนาจที่ยังร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นคนละเรื่องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ยังพระราชกฤษฎีกา จึงถือว่าเป็นเรื่องเดียวกันไม่ได้ ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สมเหตุและไม่สมผล ฟังไม่ได้ สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ด้วย และไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ และข้อ ๓ อีกต่อไป

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายมงคล สระแก้ว
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ (ซึ่งต่อมา คือ มาตรา ๒๘) ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติดคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบอบรัฐสภา

๒. มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของ รัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการกำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ข่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ และหากคณะรัฐมนตรีเลือกดำเนินการกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

กับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ข่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการคราภกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นไปตามกระบวนการและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับเรื่องไว้วินิจฉัย และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับฟังคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี และผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวแล้ว

คำวินิจฉัย

ประเด็นรวมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็คือ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. “มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ และในรายละเอียดของคำร้องผู้ร้องได้กำหนดประเด็นเป็นการเฉพาะและเจาะจงไว้รวม ๓ ประเด็น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นประเด็นๆ ไป

พิจารณาแล้วเห็นเป็นการสมควรในเบื้องต้นที่จะทำความเข้าใจให้ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นที่แท้จริงที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียก่อนดังนี้คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แยกแยะกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และกรณีที่มีการ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กรณีแรกเป็นเรื่องของ “ข้อความ” ซึ่งหมายถึงเนื้อหาสาระที่ปรากฏตามถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องของ “กระบวนการ” ซึ่งหมายถึงขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามในการตราพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลับกรองโดยวุฒิสภา การลงคะแนนเสียง อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่จำเป็นและเงื่อนไขเกี่ยวกับการขยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ และการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกขยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ หลายมาตราในหมวด ๖ เป็นต้น เมื่อตรวจสอบเหตุผลที่ผู้ร้องได้ยกขึ้นอ้างอิงและข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าประเด็นที่แท้จริงที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ข้อความ” ในร่างพระราชบัญญัติ ๓ มากกว่าหาได้เกี่ยวกับ “กระบวนการ” ในการตราพระราชบัญญัติแต่ประการใดไม่ เพราะไม่ได้มีการกล่าวอ้างและไม่ปรากฏว่าการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กระทำการขึ้นโดยผิดขั้นตอน หลักเกณฑ์

หรือวิธีการใดๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” หรือไม่

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีอยู่ว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิก รัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ หรือไม่ ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ “บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ... โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด แม้ว่าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรณการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา ๒๘ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดได้” ทางด้านผู้ร้องได้โต้แย้งว่า “ร่างมาตรา ๒๘ เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยร่างมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามีกรดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีกรณีที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘ โดยสรุปการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้”

เมื่อพิจารณาข้อความในร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เพื่อให้การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมมีผลสมบูรณ์ จะต้อง มี (๑) มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น และ (๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกนั้นมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยไม่มีรัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาเรื่องนี้อีกต่อไปแต่ประการใด เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่า มีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตราพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่อนุญาตให้รัฐสภาถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้แก่องค์กรอื่นใดได้ ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งเท่านั้น เช่น การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๒๑ เป็นต้น

๒. การยกเลิก หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดก็ตาม จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายใหม่ที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่าหรือเท่ากันกับกฎหมายที่จะยกเลิกหรือที่จะแก้ไขเพิ่มเติม

ฉะนั้น การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด โดยหลักการแล้วจะต้องกระทำโดยการครากกฎหมาย
 ขึ้นใหม่ ที่มีศักดิ์สูงกว่าหรือเทียบเท่ากฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งก็หมายความว่า ในกรณีรัฐวิสาหกิจ
 ๒๖ แห่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และอีก ๓ แห่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนด นั้น จะยุบเลิก
 ได้ก็โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา
 อาจยุบเลิกโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด หรือโดยพระราชกฤษฎีกาด้วยตนเองก็ได้

๓. มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการตัดสินใจหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่มี
 ฐานะเป็นกฎหมายไม่ว่าในลำดับชั้นใดๆ ทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายใดๆ ได้
 โดยเฉพาะกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น ในทำนองเดียวกัน พระราชกฤษฎีกา
 ถึงแม้จะมีสถานะเป็นกฎหมาย (ของฝ่ายบริหาร) แต่ก็ไม่มีศักดิ์และฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ
 จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาได้ นั่นคือหลักการทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๓๐ ด้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ประการหนึ่งสำหรับการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่
 ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง
 ทบวง กรม ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยวรรคห้าของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “การดำเนินการ...กับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือ
 ว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย
 ที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” การที่พระราชกฤษฎีกามีผล “ใช้บังคับ
 ได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ” ในเรื่องที่กำหนดไว้ เป็นเพราะมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น
 กฎหมายสูงสุดของประเทศ บัญญัติให้เป็นเช่นนั้นโดยชัดแจ้งและเจาะจงนั่นเอง อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า
 แม้รัฐธรรมนูญเองก็ยังบัญญัติข้อยกเว้นนี้ไว้ในลักษณะที่แคบและจำกัดขอบเขต กล่าวคือ บัญญัติให้
 พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้ได้ดังเช่นพระราชบัญญัติก็เฉพาะในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน
 พระราชบัญญัติหรือกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ไปไกลถึงกับให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการยกเลิกพระราช
 บัญญัติหรือกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นว่านี้ ย่อมมีผลเท่ากับเป็น
 การยืนยันโดยปริยายว่าในกรณีใดก็ตามที่ไม่ตกอยู่ในบังคับของข้อยกเว้นตามวรรคห้าที่กล่าวแล้ว ก็ยัง
 จะต้องยึดถือหลักการทั่วไปที่ว่าพระราชกฤษฎีกาจะต้อง “ไม่ขัดต่อกฎหมาย” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒๑
 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาจึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย
 ซึ่งมีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่าได้

๔. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ย่อมมีศักดิ์และลำดับชั้นสูงพอที่จะยกเลิก
 พระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ แต่แทนที่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ จะระบุให้ยกเลิก
 พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดบ้าง ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กลับบัญญัติให้
 มติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกา มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจที่ฝ่ายบริหารต้องการขุดเล็ก ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปดังกล่าว ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า แท้ที่จริงแล้วมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ต่างหากที่เป็นบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มิใช่มติคณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกร้องนี้พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระอันแท้จริงของร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งไปได้ กล่าวคือ ร่างบทบัญญัตินี้เป็นกรณีที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีใช้มติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้นั่นเอง จึงเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความที่ไปไกลเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้อนุญาตไว้เสียอีก ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า จึงสรุปได้ว่า ตามหลักการและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง การตราพระราชบัญญัติใหม่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่ ควรจะต้องระบุชื่อของพระราชบัญญัติที่จะยกเลิกไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอน โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิได้ทำเช่นนั้น แต่กลับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะกำหนดว่าในสถานการณ์ใด และในช่วงเวลาใดจะให้มีการขุดเล็กรัฐวิสาหกิจใด ด้วยการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเสีย การตราพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงดูเหมือนว่ารัฐสภาได้สละบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอันควรเป็นของตนตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แก่ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า “การที่รัฐสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้อนุมัติวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะรัฐสภาย่อมไม่อาจให้ความยินยอมแก่วิธีการใดที่มีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นการสละหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้แก่รัฐสภาไว้ไปยังองค์กรอื่นอีกทอดหนึ่งได้

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นที่มีต่อเนื่องมาที่ว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ หรือไม่ นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๘ ต้องถือว่าเป็นหัวใจของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งฉบับเลขที่เดียว เพราะเป็นบทบัญญัติที่ให้เครื่องมือแก่รัฐบาลไว้เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการดำเนินการตามนโยบายหลัก คือ การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยการขุดเล็กรัฐวิสาหกิจเดิม พร้อมกับยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ฉะนั้น ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ด้วย อันยังผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ความเห็นที่ว่าร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่เป็นความเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่เป็นความเห็นที่อาศัยหลักการทั่วไปของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับเอาไว้ โดยพิจารณาเห็นว่า การไม่ยึดถือหลักการดังกล่าวจะเป็นแบบอย่างที่ไม่พึงปรารถนา และในที่สุดอาจนำไปสู่การบิดเบือนการใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นผู้ริเริ่มและย่อมมีส่วนร่วมในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาอยู่ด้วยแล้วได้ ความที่ได้มีการอ้างอิงตัวอย่างของประเทศอังกฤษนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภาอังกฤษย่อมมีอำนาจเต็มที่ที่จะตราพระราชบัญญัติขึ้นในทำนองเดียวกันได้ เพราะรัฐธรรมนูญอังกฤษยึดถือหลักการของควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งจะตรากฎหมายใดๆ ขึ้นก็ได้โดยไม่มีช่องทางให้องค์กรอื่นใดกล่าวอ้างได้ว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างจากระบบรัฐธรรมนูญของไทยและของประเทศอื่นอีกบางประเทศที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่องค์กรทุกองค์กรจำต้องเคารพ ซึ่งแม้กระทั่งรัฐสภาเองก็ไม่มีอำนาจที่จะตราพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ในเมื่อได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นอันตกไปทั้งหมดแล้ว ก็ไม่น่าจะมีความจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นตามคำร้องอีกต่อไป แต่ทว่าศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากได้วินิจฉัยว่าร่างมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมากโดยหันไปวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก ๒ ประเด็น ที่ผู้ร้องเสนอมาตามคำร้อง

ฉะนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับที่สองก็คือ มาตรา ๒๘ วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

“ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี”

“ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังกำกับเหนี่ยวนั้นนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระกำกับของกระทรวงการคลังนั้น”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง และวรรคสาม ดังนี้

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

.....

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ

ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า “หลังจากที่เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่” มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. “เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวง การคลังยังกำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการกำประกันหนี้ ซึ่งกระทรวง การคลังกำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีเอกชนเข้ามา ถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทจำกัดใหม่ที่ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป....ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ”

ฝ่ายผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่นเดิม เพราะกระทรวงการคลังจะยังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทใหม่นั้นทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัตินี้จึง มิใช่กฎหมายที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นบริษัทเอกชนที่จะมีภาคเอกชนเข้ามาถือหุ้น “ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม นั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้กำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิมอันมิใช่เป็นการให้ สิทธิพิเศษเพิ่มแต่อย่างใด.... นอกจากนี้ ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรม กับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้ เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ”

ความเห็นของผู้ร้องและคำโต้แย้งของผู้ถูกร้องตามที่กล่าวข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่าคำโต้แย้ง ของผู้ถูกร้องนั้นฟังขึ้นและเห็นสมควรชี้แจงหลักการที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ในคำวินิจฉัยส่วนตน ที่ ๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ ข้าพเจ้าได้แสดง ความเห็นไว้ว่า มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ระหว่างบุคคลธรรมดาด้วยกันและไม่น่าจะครอบคลุมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลธรรมดากับนิติบุคคล หรือระหว่างนิติบุคคลด้วยกันเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ผู้ร้องก็ย่อมไม่มีเหตุที่จะยกมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญขึ้นอ้างอิงในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมกับ บริษัทเอกชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้วางบรรทัดฐานที่แน่นอนในการตีความมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นนี้

๒. มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามการเลือกปฏิบัติในทุกกรณีหรือในทุกสถานการณ์ แต่บัญญัติห้ามเฉพาะการเลือกปฏิบัติ “โดยไม่เป็นธรรม” เท่านั้น การที่มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้กระทรวงการคลังที่กำกับกันหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจอยู่ นั้น รับภาระการกำกับกันหนี้ในส่วนนี้ต่อไปหลังจากที่รัฐวิสาหกิจเดิมได้ถูกแปรทุนไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดแล้วนั้น ไม่ใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทใหม่ (ที่เปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิม) มากกว่าสิทธิที่ให้แก่บริษัทอื่น แต่เป็นการบัญญัติด้วยความจำเป็นเพื่อรับรองข้อผูกพันของรัฐตามสัญญากำกับกันเงินกู้เดิมที่รัฐได้ทำไว้กับเจ้าหนี้โดยถูกต้องตามกฎหมายนั่นเอง ในทางตรงกันข้าม เมื่อได้มีการแปรทุนรัฐวิสาหกิจไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ถ้ารัฐถอนตัวออกจากราชการกำกับกันหนี้ดังกล่าวเป็นการฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ ก็จะเป็นกรณีรัฐละเมิดสัญญากำกับกันที่ได้ทำไว้ก่อนแล้ว และรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าหนี้ต่อไปตามกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นเหตุที่จะทำให้เจ้าหนี้ออกเลิกสัญญาเงินกู้และเรียกเงินกู้คืนทันที อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่อย่างมาก ทางออกของรัฐเพื่อให้หลุดพ้นจากข้อผูกพันที่มีอยู่ตามสัญญาเดิมมีอยู่ทางเดียว คือ การเจรจากับเจ้าหนี้เพื่อโน้มน้าวให้เจ้าหนี้ให้ความยินยอม และนี่ก็เป็นวิธีการที่ร่างมาตรา ๒๔ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ด้วยแล้วในการบัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการกำกับกันของกระทรวงการคลัง นั้น” อนึ่ง การดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไทยในฐานะผู้กำกับกันหนี้ ในสายตาของเจ้าหนี้ไม่ว่าจากในประเทศหรือจากต่างประเทศ โดยการเคารพข้อผูกพันตามสัญญาที่มีอยู่ ย่อมเป็นสิ่งที่ดีและเป็นและสอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักจริยธรรม ดังนั้น การเลือกปฏิบัติในกรณีเช่นว่านี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา ๓๐

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จะมีผลบังคับใช้สำหรับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดเท่านั้น โดยบริษัทจำกัดใหม่นี้จะยังคงสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นอยู่เช่นเดิม การดำเนินการขั้นต่อไป กล่าวคือ การกระจายหุ้นหรือขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน นั้น ถึงแม้จะเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้ายของนโยบายหลักของรัฐบาลก็ตาม เป็นเรื่องที่ไม่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แต่ประการใด ฉะนั้น ภายในกรอบและภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดใดที่เปลี่ยนรูปจากรัฐวิสาหกิจเดิม ก็ยังจะมีสถานะเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป ดังนั้น การกำกับกันหนี้โดยกระทรวงการคลังอยู่เช่นเดิม จึงเป็นการกำกับกันหนี้ของบริษัทของรัฐนั่นเอง หากได้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทเอกชนหนึ่งกับบริษัทเอกชนอื่นทั่วไปไม่

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงเห็นว่ามาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นสุดท้ายตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ หรือไม่ มาตรา ๘๗ ดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการแปลงทุน หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจโดยภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นบริษัทจำกัด (ที่แปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเดิม) นั้น มุ่งแต่แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ “เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ...”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนหลายมาตราในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นมาตราที่รับเอาระบบทุนนิยมไว้อย่างบริบูรณ์โดยการบัญญัติรับรองและสนับสนุน “ระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด” บัญญัติให้รัฐ “ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” และ “ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ” และห้ามมิให้รัฐ “ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน” ดังนั้น การที่มีการดำเนินกิจการหรือธุรกิจใดๆ โดยรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นการละเมิดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวทั้งสิ้น เพราะการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจย่อมหมายความว่า

รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน หรือยิ่งกว่านั้น อาจเป็นการผูกขาดตัดตอนโดยรัฐในบางกรณี เสียด้วยซ้ำไป ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐมีนโยบายที่จะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ภาคเอกชนเข้ามา ดำเนินกิจการแทนนั้น ย่อมเป็นกรณีที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ หากได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติดังกล่าวไม่ ข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในตอนท้าย ของมาตรา ๘๗ สำหรับกรณีที่ “มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่อนุญาตให้รัฐ ละเว้นการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ โดยให้รัฐยังคงมีรัฐวิสาหกิจได้อีกต่อไป มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับมาตรการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นเรื่องที่รัฐควรจะได้ คำนึงถึงอยู่แล้วในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ได้กำหนดมาตรการไว้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม หรือการจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค จึงมิได้เป็นการละเมิดมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น เช่นนี้ ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า มาตรา ๘๗ ดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ ของชาติเป็นกรณีพิเศษ นั้น จึงเป็นเรื่องของความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายอันแท้จริง ของมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงยังผลให้ร่างพระราชบัญญัติ ต้องเป็นอันตกไป

มาตรา ๒๔ วรรคสอง ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และ

มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มิได้ขัดข้อความใดที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็น ไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวเห็นว่า

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว กฎหมายให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ (มาตรา ๒๗ เดิม) ว่า

“ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลเพียงแค่กลับร่างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรอง

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๔ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกากองบ้านเมือง ภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือเป็นความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

มาตรานี้ เป็นการใช้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการ โดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้น ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. การรักษาผลประโยชน์ต่อชาติ

ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งให้ความเห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด จากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาสาระของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ในประเด็นการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจนั้นกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๑๓ (๑) (มาตรา ๑๒ เดิม) กล่าวคือ

“(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท” จากนั้น คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการ และแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓, (มาตรา ๑๒ เดิม), มาตรา ๑๖ (มาตรา ๑๕ เดิม), มาตรา ๑๕ (มาตรา ๑๔ เดิม)

จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับ

การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภคย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ

แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจ มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและจากต่างประเทศ เป็นจำนวนถึง ๑ ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ในการกู้เงินดังกล่าว ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจ โดยคาดหวังว่าจะได้รับเงินจำนวนมากจากการขายหุ้นของบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด ต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้น และไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชน หรือรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากการบริการภาคเอกชนเช่นเดียวกับการดำเนินการในฐานะรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและของประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ตามข้อเท็จจริงในสามประการข้างต้น ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศ ซึ่งอยู่ในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าว

เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ร้อง อ้างว่า การตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๕ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมาย เช่น การยกเลิกกฎหมายจะต้องออกเป็นกฎหมายซึ่งมีศักดิ์ที่เท่ากัน หรือสูงกว่าเท่านั้น แต่มาตรา ๒๕ ของร่าง ฯ ดังกล่าวยอมให้ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจใดถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ดังนั้น การที่มาตรา ๒๕ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของระบบรัฐสภาถูกต้องแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วเช่นนี้ กระบวนการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อความในมาตรา ๒๕ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยจะมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และในร่างมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีหลักการเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจ

จากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐมาเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม และจากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสุดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียง “เงื่อนไข” ในการยกเลิกและใช้ระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราเพื่อการนั้นเป็น “เงื่อนไข” เพื่อให้ร่าง ฯ ฉบับนี้มีผลไปยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

ดังนั้นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการ เงื่อนไขและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าข้อความในมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอันจะทำให้ร่าง ฯ นี้ตกไปทั้งฉบับ หรือไม่

ประการที่สอง มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่าเมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว โอนไปเป็นหนี้ของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ผู้ร้อง เห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทจะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ดังนั้น เมื่อการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการประกอบธุรกิจของเอกชนจึงต้องเป็นไปภายใต้หลักแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่การที่มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทยังคงให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัทรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

ความบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลย่อมกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม จากบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ แม้บุคคลจะเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐจะมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลมิได้เลยในทุกกรณี กล่าวคือ หากเป็นเรื่องที่รัฐได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยเป็นธรรมแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจกระทำได้เสมอ

เนื่องจากบริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจ ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่เช่นเดิมและมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป หากถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ก็เป็นการเลือกปฏิบัติโดยความเป็นธรรมแล้ว เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับรองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วให้มีอยู่ต่อไป จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันทำให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ประการที่สาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ตามมาตรา ๑๓, ๑๖ และ ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ผู้ร้อง เห็นว่า ตามมาตรา ๑๓, ๑๖ และ ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มีบทบัญญัติไว้ว่าในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ในสาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

พิเคราะห์แล้ว มาตรการนี้ บัญญัติว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๓ มาตรา ๑๓, ๑๖ และ ๑๕ มีเนื้อหาเพียงแต่ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่าให้อำนาจคณะกรรมการที่จะโอนอำนาจในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจไปเป็นของเอกชนเท่านั้น มิใช่ให้อำนาจคณะกรรมการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่เพื่อประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้น ตามที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะกรรมการในการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ในการกำหนดหรือวางนโยบายให้คณะกรรมการปฏิบัติ และไม่มีอำนาจในการที่จะตรวจสอบว่านโยบายของคณะกรรมการในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ ตามร่างพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. นี้จะดีหรือถูกต้องหรือไม่ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาตามกระบวนการออกกฎหมายที่ถูกต้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญคงมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ตามหนังสือเสนอโดย พลเอก ชาลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่ พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๔ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามคำร้องสรุปได้ว่า พลเอก ชาลิต ยงใจยุทธ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว กฎหมายให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น จึงมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) มาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามมาตรา ๒๘ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์และแม่เมื่อเทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ในการจัดตั้งเล็ก ๆ ๗๗ กระทรวง ทบวง กรม ก็ยังต้องอ้างการจัดตั้ง ยุบ เลิก ว่าเป็นไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า

ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบอบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร สำหรับกรณี มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒) กรณีมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติข้อความที่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังยังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทใหม่ี่ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้นจะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้น ดังนั้น หากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐

๓) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ที่จะให้ดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีนี้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีได้บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเสนอความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวมา หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหาร ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการ ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. หรือไม่

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๘ นี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจ บางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกมาดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติในมาตรา ๘๗ คู่คุ้มครองไว้ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

พิเคราะห์ในประเด็นแรกแล้วเห็นว่า กรณีมาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” มิได้มีความหมายว่าเป็นการตรากฎหมายให้คณะรัฐมนตรียุบเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ แต่เป็นการตรากฎหมายที่ให้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. นี้ยกเลิก กฎหมายอื่นอันใดแก่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ๆ เป็นเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริง และระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ฉบับนี้มีผล ไปยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น และเมื่อร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมมีศักดิ์ระดับเดียวกับ กับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้นการตราบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพื่อให้มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมีเงื่อนไขและเงื่อนไขดังกล่าว จึงกระทำได้โดยไม่ขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

เมื่อการครบพบัญญัติในมาตรา ๒๘ ไม่ขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ กรณีมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติว่า ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ส่วนหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่า เอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัทเท่านั้น และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ของบริษัทนั้นทั้งหมดจึงไม่ถือว่าเป็นบริษัทเอกชน แต่เป็นบริษัทที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม และมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ดังนั้น ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของ รัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินงานของบริษัทใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็น ผู้ค้ำประกันหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิมมิได้เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นสถาบันการเงินต่างๆ อาจเรียกให้ชำระหนี้เงินกู้คืนทั้งหมดทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้น จนเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จึงอาจส่งผลให้การดำเนินงานของบริษัทดังกล่าว ประสบปัญหาอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การค้ำประกันได้ โดยเฉพาะกรณีที่บริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการให้บริษัทดำเนินกิจการเหมือนเอกชนรายอื่นอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเช่นเดียวกัน ส่วนหนี้ใหม่ของบริษัท กระทรวงการคลัง จะค้ำประกันเงินกู้ให้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจ กระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และ ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้ทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายมาก่อนแล้ว จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ประการใด

ประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และ มาตรา ๑๕ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกมาดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ คู่คุ้มครองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑

พิเคราะห์แล้วตามมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

.....”

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

.....”

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

.....

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

.....

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเลื่อนเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

.....”

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นบริษัทโดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ดังนั้นสถานะและการประกอบกิจการของบริษัทยังคงดำเนินการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยปฏิบัติอยู่ก่อนที่จะเปลี่ยนรูปมาเป็นบริษัท จึงมิได้เป็นการกำหนดให้จัดตั้งบริษัทเอกชนขึ้นใหม่แต่อย่างใด ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปเป็นของบริษัททั้งหมด คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเลื่อนเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไปตามมาตรา ๑๕ ส่วนบริษัทซึ่งยังเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจอยู่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นบริษัทมหาชนโดยการขายหุ้นให้เอกชนมากกว่าร้อยละ ๕๐ ต่อไปเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณา และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งชี้แจงโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า รัฐจะดั่งองค์กรกำกับรายสาขาได้แก่ พลังงาน ประปา โทรคมนาคม และการขนส่ง ให้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัทได้เท่านั้น คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่แตกต่างกันจากมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ และไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า

- ๑) มาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
- ๒) มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐
- ๓) มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
คณาจารย์ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ^(๑) พร้อมทั้งส่งภาพถ่ายหนังสือของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นของผู้ร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย หนังสือดังกล่าวมีใจความว่า คามที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. และลงมติเห็นชอบ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภามาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาซึ่งตามนัยมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดแล้ว ร่างกฎหมายนี้ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง^(๒) ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ส่งมาตามหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒

(๒) เลขมาตราของบทบัญญัตินี้และที่จะอ้างอิงต่อไปภายหลัง เป็นเลขมาตราของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก่อนการพิจารณาของรัฐสภา

“ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดีเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตาม มาตรา ๒๗ นั้น ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น กรณีที่มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒. หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ซึ่งเป็เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกายของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกัน อย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่ามาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

“ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นวันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกัน ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน โดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น หากบทบัญญัติของกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนแปลงสถานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. มาตรา ๑๒ (๑) ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการและแนวทาง ให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ก็จะขอให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘

ผู้ร้องเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีสาธารณูปโภค ข่มส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ แต่ปรากฏว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้เปิดช่องอย่างกว้างให้ดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นสถานะบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองประโยชน์ของชาติ

ผู้ร้องเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ เพราะภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ และประชาชนจะต้องเสียดำบริการในอัตราที่สูงขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีบทบัญญัติขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ตามความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดๆ มาเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ เป็นบทบัญญัติที่ขัดกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้ยื่นบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับความเห็นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความดังนี้

๑. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่ามาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นร่างกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบขององค์การของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ตามหลักการของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และในมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ อีกทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและประกอบกิจการเช่นเดิม ซึ่งยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชนอันเป็นกรณีต่างหากที่มีได้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัติ

นี้ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนรูปแบบของธุรกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๗ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งธุรกิจนั้นซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนธุรกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งธุรกิจเดิมที่ยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามี การดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่ธุรกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

โดยสรุป การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งธุรกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ผู้ที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนธุรกิจ พ.ศ. ก็คือ ให้กฎหมายจัดตั้งธุรกิจถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่การยกเลิกของกฎหมายดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ (๑) มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกธุรกิจใด และ (๒) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาที่กฎหมายจัดตั้งธุรกิจนั้นสิ้นผลบังคับ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลให้กฎหมายจัดตั้งธุรกิจนั้นถูกยกเลิกภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

๒. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังกำกับกันหน้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทดังกล่าวยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่นอันเป็นการขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนธุรกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรธุรกิจเดิมให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด มิใช่เป็นกฎหมายที่ให้มีการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทเอกชน ฉะนั้น บริษัทดังกล่าวจึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมและมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้กำกับกันหน้ของรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้กำกับกันหน้ต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากไม่มีการปฏิบัติเช่นนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระหนี้เงินกู้ได้ทันที

หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่สามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นประสบปัญหาอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกำกับประกันได้ โดยเฉพาะกรณีที่บริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการกำกับประกันหนี้เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการ ซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ ยังเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติ อันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขัดต่อมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดๆ มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทนั้นทั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้ และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดหรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณา ทบทวนการให้หรือการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงนั้น ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับสาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกัน ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอความเห็นดังกล่าวข้างต้นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไป
 ความมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเห็นสมควรรับเรื่องไว้พิจารณา
 วินิจฉัย

โดยที่ประเด็นข้อกฎหมายตามความเห็นของผู้ร้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมาย
 ของรัฐสภา ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ จึงเห็นสมควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของฝ่าย
 นิติบัญญัติในระบอบรัฐสภา^(๓) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน
 ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง ประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรปนั้น ลัทธินิถิกกฎหมาย^(๔) มีความคิดเห็นว่ารัฐสภาซึ่งเป็น
 ผู้แทนของปวงชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของประชาชาติทั้งหมด ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นองค์กร
 ที่มีอำนาจสูงสุด ดังนั้น ในประเทศเหล่านั้น จึงมีการกล่าวถึงความสูงสุดของรัฐสภา (SUPRÉMATIE
 PARLEMENTAIRE) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความใหญ่ยิ่งขององค์กรดังกล่าว การรับรองความสูงสุด
 ของรัฐสภาเป็นผลให้การกระทำของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่อยู่ภายใต้
 การควบคุมของศาลใดๆ ความคิดเห็นของลัทธินิถิกกฎหมายดังกล่าวมีมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ซึ่งเป็น
 ยุคต้นของระบอบประชาธิปไตยของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป อย่างไรก็ตาม โดยนิตินัย เป็นที่ยอมรับ
 กันโดยทั่วไปว่า รัฐสภาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เนื่องจากในเวลานั้น ไม่มี
 องค์กรใดๆ ในประเทศเหล่านั้นมีอำนาจตรวจสอบว่าการกระทำของรัฐสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
 หรือไม่ ดังนั้น โดยพฤตินัยอำนาจของรัฐสภาจึงไม่มีขอบเขต

ลัทธินิถิกกฎหมายได้อธิบายว่า ความสูงสุดของรัฐสภามีความหมายว่า รัฐสภาจะตรากฎหมาย
 เพื่อใช้บังคับในเรื่องใดๆ ก็ได้ตามแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร และในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภา
 จะกำหนดทั้งหลักการและรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ หรือจะกำหนดแค่เฉพาะหลักการของกฎหมาย

(๓) คำว่า “ระบอบรัฐสภา” เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “RÉGIME PARLEMENTAIRE” ในภาษาฝรั่งเศส หรือ
 “PARLIAMENTARY GOVERNMENT” ในภาษาอังกฤษ

ระบอบรัฐสภาแตกต่างในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญจากรบอบประธานาธิบดี (RÉGIME PRÉSIDENTIEL หรือ
 PRESIDENTIAL GOVERNMENT) ความแตกต่างที่เด่นชัดประการหนึ่ง ก็คือ ในระบอบรัฐสภา การแบ่งแยกอำนาจ
 ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่เด็ดขาด ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนในระบอบ
 ประธานาธิบดีนั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด ดังนั้น ฝ่ายบริหารคือ
 ประธานาธิบดีจึงไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(๔) คำว่า “ลัทธินิถิกกฎหมาย” ที่ใช้ในที่นี่ ตรงกับคำว่า “DOCTRINE” ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของ
 นักกฎหมายที่แสดงออกในข้อเขียนของคน

และให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ^(๕) ซึ่งเรียกว่ากฤษฎีกา (DÉCRET ในภาษาฝรั่งเศส หรือ DECREE ในภาษาอังกฤษ) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ นอกจากนี้ ในการตรากฎหมาย รัฐสภาจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ได้

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรป อาทิ เยอรมันนี ฝรั่งเศส และสเปน ได้ปฏิรูปรัฐธรรมนูญของตนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป การปฏิรูปดังกล่าวเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย และประการที่สอง มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น นับแต่นั้นมา ความสูงสุดของรัฐสภาจึงเป็นความสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระบอบรัฐสภามัยใหม่ รัฐสภาจึงไม่อาจตรากฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารได้ แต่นอกเหนือจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น รัฐสภาจะตรากฎหมายในเรื่องใดๆ ก็ได้ แล้วแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร และรัฐสภาจะตรากฎหมายโดยกำหนดหลักการและรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ แล้วแต่จะพอใจ หรือจะกำหนดเฉพาะหลักการของกฎหมายและให้ฝ่ายบริหารตรากฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้นก็ได้ อีกทั้งจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมทำได้ทั้งสิ้น

อนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งเป็นผู้สร้างต้นแบบของระบอบดังกล่าวว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ (กฤษฎีกา) ในเรื่องใดๆ โดยไม่กำหนดหลักการของกฎหมายหรือกรอบในการตรากฎหมายนั้นมิได้ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการโอนอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนมอบให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ในนามของประชาชาติทั้งหมดไปให้ฝ่ายบริหารใช้แทน อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของปวงชน

กล่าวโดยสรุป ในระบอบรัฐสภายุติรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายกำหนดหลักการของกฎหมายหรือกรอบในการตรากฎหมาย และให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ (กฤษฎีกา) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้นภายใต้หลักการหรือภายในกรอบของกฎหมายที่รัฐสภาวางไว้ได้

^(๕) คำว่า “ข้อบังคับ” (RÈGLEMENT) เทียบได้กับสิ่งที่เรียกในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) ว่า “กฎหมายอันดับรอง” (SUBORDINATE LEGISLATION)

เมื่อได้ทราบขอบเขตอำนาจขององค์กรณีบัญญัติในระบบรัฐสภาแล้ว จะได้วินิจฉัย
ประเด็นตามคำร้องต่อไป

ประเด็นที่หนึ่ง

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า
“ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก
ตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการ
ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
หรือไม่

เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความไม่ชัดเจนในบางเรื่อง กล่าวคือ ผู้ร้องอ้างว่า
มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตาม
รัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจาก “กระบวนการออกกฎหมาย” มิใช่ถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาว่า
กระบวนการดังกล่าวมีความหมายอย่างไร แต่โดยที่ผู้ร้องได้สรุปความเห็นเสนอต่อประธานสภาผู้แทน
ราษฎรว่า “ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ”
จึงทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ร้องประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดย
ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องมิได้ชี้แจง
ว่าข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ความเห็นของ
ผู้ร้องในเรื่องนี้จึงเคลือบคลุมและไม่อาจวินิจฉัยให้ได้ ฉะนั้น จึงมีกรณีที่จะวินิจฉัยให้ได้เพียงกรณีเดียว
คือ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
เป็นบทบัญญัติที่ให้อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

(๑) มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด

(๒) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตาม (๑) เป็นอันยกเลิก
หรือสิ้นผลบังคับ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐสภาได้กำหนดเป็นหลักการว่า ให้อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ
ที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือหุ้นของบริษัทมหาชนจำกัดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น แต่การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น
จะยกเลิกเมื่อใด ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฉะนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิก
กฎหมาย

ปัญหามีว่า การตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่นโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่น โดยมีเงื่อนไขดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของปวงชนหรือประชาชาติทั้งหมด จึงมีอำนาจตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่น โดยมีเงื่อนไขเช่นว่านี้ได้ ดังนั้น มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง

มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ ดังนี้

“ในวันที่จะจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง นั้น

ฯลฯ”

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัทดังกล่าว และเป็นการให้สิทธิยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ”

พิจารณาแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่งไว้ทั้งหมด ดังนั้น โดยพฤตินัย รัฐโดยกระทรวงการคลังจึงเป็นเจ้าของบริษัทดังกล่าวซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่าบริษัทนั้นเป็นภาคเอกชน จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล อนึ่ง ผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อเท็จจริงว่า รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐที่ให้บริการสาธารณสุขได้กู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศมาใช้จ่ายในการลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันหนี้ตามสัญญา เมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ออนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งแล้ว หากกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องสูญเสียหลักประกันอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนสถานภาพของลูกหนี้ อีกทั้งจะกระทบกระเทือนต่อเครดิตของประเทศไทย

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชน หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามนัยของมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม

มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐมาเปลี่ยนเป็นสถานะบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจ เพราะภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการและประชาชนต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้นโดยไม่มีหลักประกันแก่ประชาชน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกการตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อความในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “... เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค” เป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามรัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน มิใช่เป็นการบังคับให้รัฐต้องมีมาตรการ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งผู้ร้องเรียกว่า “ผลประโยชน์ของชาติ”) ดังที่ผู้ร้องเข้าใจ ด้วยเหตุนี้ การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิใช่บทบัญญัติ ที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน ได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่กลับร่างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

นอกจากนี้หลังจากที่เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้ว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ

ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้าประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทั้งนี้เมื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดและมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป ดังนั้น บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามร่างมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและของประชาชนโดยตรง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงถูกต้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว และศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งมีหนังสือเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

พิจารณาแล้วมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ซึ่งหลังจากผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มีมติดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ซึ่งหลังจากผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ปัญหาประการแรกที่ว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่ นั้น

ผู้ร้องอ้างว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นไม่อาจทำได้

เพราะมติดคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์หรือฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จะไปมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดดังกล่าวนั้น ดังนั้นที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถอาศัยมติดคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ จึงเป็นการตรากฎหมายไม่ถูกต้อง

ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว เห็นว่า

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นอันว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ในการที่จะยกเลิกกฎหมายนั้นอาจกระทำได้โดยวิธียกเลิกกฎหมายโดยตรง หรือยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย การยกเลิกกฎหมายโดยตรงนั้นอาจทำได้โดยกำหนดเวลาหรือเงื่อนไขว่า ให้ยกเลิกเมื่อใดหรือภายใต้เงื่อนไขอย่างไร สำหรับกรณีที่ให้มีการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย กฎหมายที่ยกเลิกจะไม่ระบุไว้โดยตรง แต่ทำให้เห็นได้ว่าได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้นแล้ว เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง ต่อมาได้มีกฎหมายใหม่บัญญัติไว้ก็อย่างหนึ่ง กรณีก็ถือได้ว่า กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียกเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไป ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

พิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ แล้ว เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ให้ยกเลิกกฎหมายอื่นโดยตรง กล่าวคือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขไว้ โดยจะยกเลิกได้ต้องมีมติดคณะรัฐมนตรี และกำหนดเงื่อนไขไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้ยกเลิก อนึ่ง การที่จะมีมติดคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจใดนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ยังได้กำหนดมาตรการทั้งก่อนและหลังที่จะมีมติดคณะรัฐมนตรียกเลิกรัฐวิสาหกิจ มาตรการก่อนที่จะมีมติดคณะรัฐมนตรีนั้น มาตรา ๑๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่

๑. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

๒. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

๓. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

๗๑

มาตรการหลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ๗๑ และมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑)

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกฎหมายที่หักยกเลิกกฎหมายมีลำดับศักดิ์หรือฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงมีผลยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขและเงื่อนไขดังกล่าวสมบูรณ์แล้ว

เมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่

ปัญหาข้อต่อมาที่ว่า มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า เมื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ในการประกอบธุรกิจของบริษัทซึ่งเป็นของเอกชนจะต้องมีความเท่าเทียมกันและมีความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การที่กระทรวงการคลังตามไปค้ำประกันหนี้ที่กระทรวงการคลังเคยค้ำประกันหนี้รัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ จึงเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า ก่อนที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดจำหน่ายให้แก่เอกชนเพื่อเข้ามาถือหุ้น ในบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ รัฐบาลได้ค้ำประกันหนี้รัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว เมื่อเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นรัฐบาลก็ได้เข้าไป ค้ำประกันหนี้เหมือนเดิม กรณีเป็นเรื่องที่มีลักษณะคล้ายกับการแปลงหนี้ใหม่ หนี้เดิมมีความผูกพัน อย่างไรก็ยังคงผูกพันอยู่ เป็นพันธกรณีที่มีอยู่เดิมเจ้าหนี้ กล่าวคือ เอกชนเข้ามาซื้อหุ้นที่มีการค้ำประกัน อยู่ก่อนก็ย่อมได้รับประโยชน์ตามข้อผูกพันเดิม เป็นการโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ รัฐบาลค้ำประกัน เมื่อได้มีการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในภายหลัง รัฐบาลไม่ได้ให้สิทธิพิเศษแก่ เอกชนผู้มาซื้อหุ้นในภายหลังแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ปัญหาข้อสุดท้ายที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครอง ผลประโยชน์ของชาติ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ เกี่ยวกับ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการค้าแบบเสรี ให้มีการแข่งขัน อย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกเลิกและ ละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและ ต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก กรณีตามปัญหาเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจมาเป็นหุ้น แล้วจำหน่ายหุ้นแก่เอกชน เพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการ บริหารทุน เป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าและมีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพียงแต่ให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนโดยการให้เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เพื่อดำเนินการในรูปบริษัท ไม่ใช่เป็นเรื่องให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งบริษัทขึ้นเองเพื่อทำธุรกิจผูกขาด ตัดตอนหรือแข่งขันกับเอกชน บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ทั้งสามมาตรา ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงเช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสถานภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๗ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๘ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ให้แต่งตั้งโดยระบุ
ตัวบุคคล

มาตรา ๙ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม
มาตรา 6 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐

มาตรา ๑๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดัง
ต่อไปนี้

- (๑) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น
โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๓) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น
ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของ
พรรคการเมือง
- (๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือ
ผู้บริหารมีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือ
มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

ภายในระยะเวลาสามปีหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่
พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัด
การหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยว
ข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น หรือเป็นกรรมการผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจใน
การจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๑ ทวิ กรรมการตามมาตรา ๖ ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ หรือนับแต่วันที่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา ๑๑ ตริ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๖ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงินหรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๔๗วิ) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติ

นี้

(๔ ตรี) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๓ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา ๑๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จัดตั้งกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่งหมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๑๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๗๖

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ ให้นำมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๑ ทวิ มาตรา ๑๑ ตริ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้ง

ขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๑ ตีรี มิให้ใช้บังคับ
กับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงาน
ของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๒ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาอุปเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๘ ทวิ) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๙) พิจารณาเรื่องอื่นๆตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในการจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการและอาจทำให้รั่วเสียประโยชน์

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะอนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๐๖ และให้นำมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับแก่คณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ให้นำมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับแก่การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวข้องกับการนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายการต่างๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับการจัดการกับบริษัทนั้นที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทมหาชนจำกัดเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ให้ประกาศความเห็นของกระทรวงการคลังตามวรรคหนึ่งที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้างประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้างประกันหนี้้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้างประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้างประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้เป็นอันสิ้นสุดลงในวันจดทะเบียนบริษัทและมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่ให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดให้เข้าแทนกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้เงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวก็ได้คณะกรรมาการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมี อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุน

รัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไปแต่ผู้เดียว จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง เว้นแต่คู่สัญญานั้นจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าวแม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นหมดสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๖ ทวิ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๒ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับการยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๘ เมื่อได้มีการตรากฎกระทรวงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๗ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๒๘ ทวิ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ ตี หรือมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๑๑ ตี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

.....

.....

ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา

มัลลิกา ลับไพรี

(นางมัลลิกา ลับไพรี)

ผู้อำนวยการกองการประชุม

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงเช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสถานภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งได้อีก

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๗ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ให้แต่งตั้งโดยระบุดังต่อไปนี้

มาตรา ๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๒) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารมีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๑ กรรมการตามมาตรา ๕ ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการ

นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่ที่มีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา ๑๒ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๕ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงินหรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดเป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมีได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใด ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามมาตราหนึ่งหมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕

มาตรา ๑๘ ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลมแล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๒ มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- (๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- (๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- (๔) กำหนดชื่อของบริษัท
- (๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือปรีคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในการจัดตั้งเป็นบริษัทเดี่ยวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดี่ยวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะอนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ และให้นำมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่คณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนาย

ทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายการต่างๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น มิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการ

ค่าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของ
กระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ
หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมี
อยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไข
เดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตาม
ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น
ของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้เงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆไม่น้อย
กว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น
เวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็น
การเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพ
เป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทน
รัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของ
บริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน
หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภาย
ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบท
บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ
พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมี
ฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจ
จำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจ
นั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ
นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดย

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดย คำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็น ไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไข ให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อ กำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิ ตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุดลง แม้ต่อมาจะมี กฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการ ดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของ บริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตาม หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ และในกรณีที่กฎหมายดัง กล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือ คู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณี ของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอม สละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตาม ความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพ การเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลัก เกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น ของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้ง วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือ ราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๓ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับการยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๐ ประกอบกับมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

ถูกต้องตามมติของรัฐสภา

วัชรินทร์ จอมพลาพล

(นายวัชรินทร์ จอมพลาพล)

ผู้อำนวยการกองการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสกาเดือน ลี้มพงษ์ธร เกิดเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2541 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2542