

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และคณะรวม ๑๑๕ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

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

โดยที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งได้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้นั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น บัญญัติให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้มีความเสมอภาคกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนกลับไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ โดยเฉพาะหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท ถ้าเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันให้ต่อไป และการกระจายหุ้นให้เอกชนต้องไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐ ถ้าหากกำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นนั้นจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (แก้ไขเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ตามลำดับ) ไม่มีมาตรการ

รักษาผลประโยชน์ของชาติตามแผนแม่บท โดยต้องจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น แต่ตามร่างพระราชบัญญัติเมื่อเปลี่ยนเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้วให้อำนาจรัฐบาลจำหน่ายหุ้นให้แก่ภาคเอกชนได้ บางมาตราให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใด มาแปรรูปก็ได้ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือสาธารณูปโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ 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 รองเลขาธิการ ฝ่ายวิชาการ สรส. และนายสมบูรณ์ ทรัพย์สาร รองเลขาธิการฝ่ายบริหาร สรส. มาชี้แจงในฐานะ พนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้

ได้พิจารณาแล้ว ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๑๑๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ถูกต้องและเห็นว่ามิชอบเท็จจริงพอเพียงที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาได้แล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

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

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ตามปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ได้ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาตามหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อต้องการให้มีกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากการแปรรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำการได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

ตามคำปรารภของร่างพระราชบัญญัตินี้ก็กล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ โดยอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจได้รับการยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖” ความตามมาตรา ๒๘ ดังกล่าวนั้น เห็นว่าสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้องกล่าวว่า ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

มีการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติก็มี โดยพระราชกำหนดก็มี ถ้าให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘ จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘ นั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีใช้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในการสั่งยุบหรือออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกได้โดยพลการ แต่กรณีนี้มีกฎหมายซึ่งมีศักดิ์เท่าพระราชบัญญัติทั่วไปได้ระบุขั้นตอนก่อนการยุบเลิกไว้เป็นกรณีๆ ไปและให้อำนาจอย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งได้บัญญัติอย่างรัดกุมด้วยว่าถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด จะยุบเลิกทันทีไม่ได้ จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีกำหนดระยะเวลาการยุบเลิกไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย ทั้งนี้ เพื่อความพร้อมและเหมาะสมกับความจำเป็นและมีใช้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ แต่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติให้ยกเลิกได้ทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือประกาศของคณะปฏิวัติ มาเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามที่เห็นสมควรและบริษัทดังกล่าวยังเป็นบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐอยู่ต่อไป ยังไม่ได้แปรรูปไปเป็นของเอกชนโดยขายหรือโดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมกิจการแต่อย่างใด เป็นเพียงการดำเนินการในเบื้องต้นเท่านั้น โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งไม่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ที่บัญญัติเรื่องการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้นั้น หมายความว่า โดยทั่วไปแล้วจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสียล่วงหน้าว่าในกรณีดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหาร แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจได้ตราเป็นพระราชบัญญัติและบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีให้กระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิก แต่ต้องกำหนดระยะเวลาการยุบเลิกไว้ในพระราชกฤษฎีกา ด้วยเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า สอดคล้องกับคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีและคำชี้แจงของผู้แทนคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ กฎหมายมาตรา ๒๘ ได้บัญญัติตรงตามหลักการและเหตุผลของการให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะมาตรการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการดำเนินการมาหลายรัฐบาลแล้ว

ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ได้ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ตามปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “ในวันที่จะจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติ โอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่ จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

ฯลฯ ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาความตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๒๔ หมายความว่า เมื่อคณะกรรมการ อนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๒๒ แล้ว ในวันจดทะเบียน จัดตั้งบริษัท กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดสิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ใดเป็นของ บริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับกรณีที่โอนไปเป็นของบริษัทซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกัน อยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไปได้ ซึ่งสถานะหรือความผูกพันที่มีอยู่เดิมอย่างไร ก็ให้เป็นอยู่ เช่นเดิมแม้จะเปลี่ยนมาเป็นรูปบริษัทจำกัดก็ตาม ทั้งสิทธิการเช่าหรือการใช้ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ให้คงมีสิทธิเช่าหรือใช้ต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคสาม และวรรคสี่ โดยเฉพาะกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามเดิม ตามมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัท และมาตรา ๒๖ ยังได้บัญญัติให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๒ เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐ โดยมีสถานะรัฐวิสาหกิจ

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ซึ่งมีใช้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทเอกชนขึ้นใหม่หรือแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนแต่อย่างใด

ตามคำร้องกล่าวว่าเป็นการบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทำให้ได้สิทธิพิเศษแตกต่างจากธุรกิจเอกชนทั่วไปซึ่งไม่ได้รับสิทธิดังกล่าว เห็นว่าตามความหมายของบทบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังต้องค้ำประกันบริษัทจำกัดซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนด้วย เพราะยังอยู่ในชั้นเปลี่ยนสถานภาพจากรัฐวิสาหกิจของรัฐมาเป็นบริษัทจำกัดของรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ คำว่าสิทธิพิเศษตามความในร่างมาตรา ๒๘ วรรคสองนั้นหมายถึง การรับรองสัญญาหรือนิติกรรมต่างๆ โดยรัฐเป็นผู้ค้ำประกันให้ความคุ้มครองในระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมและการรักษาประโยชน์ของรัฐด้วย จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมาตรา ๒๕ 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 ๑๕ แล้วเห็นว่า บัญญัติให้มีการดำเนินการตามขั้นตอน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายคณะ และคณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการโดยเฉพาะได้อีกด้วย จึงเห็นว่าเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติแล้ว หากจะพิจารณาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ก็หาได้ไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัย กลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ให้มีการแข่งขันกัน ป้องกันการผูกขาดตัดตอน ถ้าจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว รัฐวิสาหกิจของรัฐที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้ น่าจะต้องเร่งรีบ ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยเร็ว แม้จะมีข้อยกเว้น อยู่บ้างก็เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อการสาธารณูปโภค เท่านั้น

สำหรับร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีได้บัญญัติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง ที่เป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวมหรือเพื่อการสาธารณูปโภค เป็นเพียงกำหนดหลักการในเบื้องต้นไว้ จะดำเนินการต่อเมื่อ หมดความจำเป็นและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ แต่ก่อนจะถึงขั้นตอนดังกล่าวจะต้องมีการกลั่นกรอง ตรวจสอบ 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 ๒๔ ไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ