

## 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 ๙ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลเพียงแค่กลับร่างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่น

ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้ถ่วงถ่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

## ๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมือง ภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา ๒๕ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือเป็นความเสมอภาคตามกฎหมาย แต่มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

มาตรานี้ เป็นการใช้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการ โดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้น 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” จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการ และแนวทางที่คณะรัฐมนตรี

อนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓, (มาตรา ๑๒ เดิม), มาตรา ๑๖ (มาตรา ๑๕ เดิม), มาตรา ๑๕ (มาตรา ๑๔ เดิม)

จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภคย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

บทบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ

แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/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 ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้น

ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ตามข้อเท็จจริงในสามประการข้างต้น ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศ ซึ่งอยู่ในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ร้อง อ้างว่าการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา ๒๘ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมาย เช่น การยกเลิกกฎหมายจะต้องออกเป็นกฎหมายซึ่งมีศักดิ์ที่เท่ากันหรือสูงกว่าเท่านั้น แต่มาตรา ๒๘ ของร่าง ฯ ดังกล่าวยอมให้ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจใดถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ดังนั้น การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของระบบรัฐสภาถูกต้องแล้ว กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้วเช่นนี้ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อความในมาตรา ๒๘ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยจะมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และในร่างมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีหลักการเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐมาเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม และจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่ยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่ใช้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียง “เงื่อนไข” ในการยกเลิกและใช้ระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราเพื่อกำหนดนั้นเป็น “เงื่อนไข” เพื่อให้ร่าง ฯ ฉบับนี้มีผลไปยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

ดังนั้นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการ เงื่อนไขและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าข้อความในมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอันจะทำให้ร่าง ฯ นี้ตกไปทั้งฉบับ หรือไม่

ประการที่สอง มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่บัญญัติว่าเมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว โอนไปเป็นหนี้ของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ผู้ร้อง เห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทจะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ดังนั้น เมื่อการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการประกอบธุรกิจของเอกชนจึงต้องเป็นไปภายใต้หลักแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่การที่มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทยังคงให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัทรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

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

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลย่อมกระทำมิได้ อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แม้บุคคลจะเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐจะมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลมิได้เลยในทุกกรณี กล่าวคือ หากเป็นเรื่องที่รัฐได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยเป็นธรรมแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจกระทำได้เสมอ

เนื่องจากบริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจ ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมและมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป หากถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ก็เป็นการเลือกปฏิบัติโดยความเป็นธรรมแล้ว เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับรองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วให้มีอยู่ต่อไป จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันทำให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

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

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

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

พิเคราะห์แล้ว มาตรานี้ บัญญัติว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ๗ 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 ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น

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

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ