

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ  
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ที่เห็นว่า  
ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง  
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๒ (๑)

### ๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย มีดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... (ภายหลัง  
ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด  
ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้น  
เพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติ  
ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ  
ฉบับดังกล่าวหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติ  
ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๙๒ ถึงมาตรา ๙๔  
มาตรา ๑๖๙ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งในกรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ นี้ได้ผ่านกระบวนการ  
ตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ต่อสภา  
ผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติให้แก้ไข  
เพิ่มเติมแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบ  
กับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเป็นไปตามกระบวนการตรา  
พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ  
จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ประกอบกับจะต้องดำเนินการ  
โดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท  
เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น  
ซึ่งการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ตามหลัก  
กฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรงและการยกเลิกกฎหมาย  
โดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการ  
โดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า

การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา ๒๘ นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน อนึ่ง การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้มาตรา ๒๘ มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณามีมติในเรื่องนี้เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงเห็นว่าข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความ เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ที่บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทยุติการหนึ่ง เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ ...” เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัท ซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ และมาตรา ๒๔ ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้นั้น กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป นั้น เป็นการแปลงหนี้ใหม่ โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่มาตรา ๒๔ บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิม และยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำต่าง ๆ ไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปึกแผ่นเท่านั้น โดยนัยนี้การรักษาความมั่นคงของรัฐก็ดี การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมก็ดี หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปึกแผ่นก็ดี จึงเป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ มีเนื้อหาให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปึกแผ่น จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

### ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ข้อความในมาตรา ๒๔ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม ข้อความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชวน หลีกภัย นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อดิเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิช นายมงคล สระแก้ว นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

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