



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

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 ร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิก
กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและ

ออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ

หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้วจะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ คือการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๕ มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๕ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐเมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไปและการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้น ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ เหล่านี้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุน ของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดเพื่อขอกู้เงินจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศและจากต่างประเทศเป็นจำนวนถึง ๑ ล้านล้านบาท โดยเตรียมการขายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ในการกู้เงินดังกล่าว ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะ รัฐวิสาหกิจโดยคาดหวังจะได้รับเงินจำนวนมากจากการขายหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ไม่คำนึงถึงความ เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ประชาชนย่อมต้องเสียค่าบริการ ในอัตราที่สูงขึ้น และไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชนหรือรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากการบริหารภาคเอกชนเช่นเดียวกับการดำเนินงานในฐานะรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและประชาชนโดยตรง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่า

ร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของ รัฐวิสาหกิจ กฎหมายฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ถือเป็นการยกเลิกรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยกเลิกการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทดังกล่าวได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ของ รัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน คิดเป็น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราช บัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธาน วุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา และได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนไปชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีหนังสือเรียกเอกสาร ที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทนสมาพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) กับคณะ มาชี้แจงและส่งเอกสาร ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนรูปแบบ รัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์การของรัฐไปเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและ มีการประกอบกิจการเช่นเดิม ยังมีขั้นตอนการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน หลังจากนั้นไปจะมีขบวนการ ขั้นตอนอย่างไรก็แล้วแต่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป เป็นบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทที่เปลี่ยนฐานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น บริษัทรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์การรัฐวิสาหกิจยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติม จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเฉพาะการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจยังดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์การของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนที่เป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐจะจัดตั้งองค์การกำกับรายสาขา ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่น ๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้แสดงความเห็นมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับความเห็นของผู้ร้อง

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ดังนี้

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

๒. มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนึ่งนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้....” เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

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

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจใดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีลำดับชั้นทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดได้ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๕ 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 รัฐวิสาหกิจที่มีมาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า

สำหรับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งนี้เป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลในการตราเนื่องจากเห็นว่าเป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็น ต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวกเมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้วโดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต โดยมาตรา ๒๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ซึ่งหมายถึงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด นั้น ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่ไม่ใช่ในรูปแบบขององค์การของรัฐ จะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบการเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบขององค์การของรัฐสิ้นสภาพไป การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิก รัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติดคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติดคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็น

กฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน อนึ่ง การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้ มาตรา ๒๘ มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ นั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาพิจารณาในคดีในเรื่องนี้เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิม จะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ จึงเห็นว่า ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความ เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่สอง ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นบริษัทที่เปลี่ยนสถานะ มาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป 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 ๒๘ ให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ ของบริษัทใหม่นี้ เมื่อหนี้หนี้กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ต่อไป นั้น เป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ การที่

มาตรา ๒๕ บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้น ก็เป็นการปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิม และยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐ ไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการต่าง ๆ ไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น โดยนัยนี้การรักษาความมั่นคงของรัฐก็ดี การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมก็ดี หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคก็ดี จึงเป็นเหตุให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ อันเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีเนื้อหาให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท อันมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกันกับ

การเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ 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

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ