

คำวินิจฉัยของ ศาลาจารย์อนันต์ 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 ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่ พร้อมด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ตามคำร้องสรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด 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 เพื่อดำเนินการยกเลิก

พระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามมาตรา ๒๘ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์และแม่เมื่อเทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ในการจัดตั้ง เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ก็ยังต้องอ้างการจัดตั้ง ยุบ เลิก ว่าเป็นไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า

ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการ ตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจ ของฝ่ายบริหาร สำหรับกรณี มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและ ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒) กรณีมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติข้อความ ที่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังยังค้ำประกัน ให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ มาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วย ความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้นจะต้อง คำนึงถึงการป้องกันไม่ให้มีการโอนการผูกขาดจากภาครัฐในกิจการรัฐวิสาหกิจเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชน ที่เข้ามาถือหุ้น ดังนั้น หากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือก ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐

๓) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใด ก็ได้ที่จะให้ดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของรัฐ และการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น กรณีนี้จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้บัญญัติให้ยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ใน ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. หรือไม่

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัดที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๔ นี้ กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกมาดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติในมาตรา ๘๗ คู่คุ้มครองไว้ และร่างพระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

พิเคราะห์ในประเด็นแรกแล้วเห็นว่า กรณีมาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” มิได้มีความหมายว่าเป็นการตรากฎหมายให้คณะรัฐมนตรียุบเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ แต่เป็นการตรากฎหมายที่ให้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. นี้ยกเลิกกฎหมายอื่นอันได้แก่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ๆ เป็นเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริง และระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ฉบับนี้มีผลไปยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

และเมื่อร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมมีศักดิ์ระดับเดียวกับกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้นการตราบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพื่อให้มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมีเงื่อนไขและเงื่อนไขดังกล่าว จึงกระทำได้โดยไม่ขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

เมื่อการตราบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ไม่ขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ กรณีมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติว่า ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ส่วนหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่นอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น

พิเคราะห์แล้วร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัทเท่านั้น และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมดจึงไม่ถือว่าเป็นบริษัทเอกชน แต่เป็นบริษัทที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม และมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ดังนั้น ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินงานของบริษัทใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมยังคงเป็นผู้ค้ำประกันหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิมมิได้เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ถ้าไม่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินต่างๆ อาจเรียกให้ชำระหนี้เงินกู้คืนทั้งหมดทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นจนเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จึงอาจส่งผลให้การดำเนินงานของบริษัทดังกล่าวประสบปัญหาอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ โดยเฉพาะกรณีที่บริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้

เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการให้บริษัทดำเนินกิจการเหมือนเอกชนรายอื่นอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเช่นเดียวกัน ส่วนหนี้ใหม่ของบริษัท กระทรวงการคลัง จะค้าประกันเงินกู้ให้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจ กระทรวงการคลังในการค้าประกัน 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 ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกมาดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ คู่คุ้มครองไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

พิเคราะห์แล้วตามมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการ นำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียน จัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

.....”

มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใด เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วยปลัดกระทรวง หรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสม ของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ และเลขานุการ

.....”

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

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

.....

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

.....

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

.....”

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นบริษัทโดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ดังนั้นสถานะและการประกอบกิจการของบริษัทยังคงดำเนินการเหมือนกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยปฏิบัติอยู่ก่อนที่จะเปลี่ยนรูปมาเป็นบริษัท จึงมิได้เป็นการกำหนดให้จัดตั้งบริษัทเอกชนขึ้นใหม่แต่อย่างใด ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปเป็นของบริษัททั้งหมด คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไปตามมาตรา ๑๕ ส่วนบริษัทซึ่งยังเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจอยู่นี้จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นบริษัทมหาชนโดยการขายหุ้นให้เอกชนมากกว่าร้อยละ ๕๐ ต่อไปเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณา และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งชี้แจงโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขาได้แก่ พลังงาน ประปา โทรคมนาคม และการขนส่ง ให้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่น ๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัทได้เท่านั้น คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่แตกต่างกันไปจากมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ และไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า

๑) มาตรา ๒๘ วรรคแรก ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒) มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓) มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ