

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (กรณีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรวม ๑๑๔ คน ผู้ร้อง)

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงลายมือชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๕๑ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับ... การเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ... และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

(๑.๑) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้ (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง (ข้อ ๕๓)

(๑.๒) ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ (ข้อ ๑๐๓) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่า จะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราช บัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ (ข้อ ๑๐๔) ในกรณีที่วุฒิสภามีมติ ในวาระที่หนึ่ง เห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง (ข้อ ๑๐๕) การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสมบูรณ์ และวุฒิสภาเห็นชอบ (ข้อ ๑๐๘) เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม (ข้อ ๑๑๔) ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาดังกรรมาธิการ ร่วมกัน เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้พิจารณาแล้ว พร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการ ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่า เห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (ข้อ ๑๑๓)

(๒) นายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๐๐๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า คณะรัฐมนตรีขอเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

(๓) สภาผู้แทนราษฎรลงมติ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๒ เวลา ๒๐ : ๐๘ : ๑๐ โดยมี ผู้เข้าประชุม ๒๒๒ เห็นด้วย ๒๑๗ ไม่เห็นด้วย ๓ งดออกเสียง ๐ ไม่ลงคะแนนเสียง ๒

(๔) ประธานวุฒิสภาสรุปคำอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาว่า “... ตัวกฎหมายเื้ออำนวยการ ที่เอาอำนาจของรัฐไปขายให้ต่างชาติอย่างมากทีเดียว เพราะฉะนั้น ก็เป็นเรื่องภาระของเราในวันข้างหน้า ที่จะต้องจับตาดูว่า ถ้ามันเกิดเหตุการณ์อย่างนั้นขึ้นมาแล้ว เราจะทำกันอย่างไร ก็หวังว่า รัฐมนตรีนี้ ซึ่งสุจริตจะอยู่ไปได้นานๆ เราจะพอรอดตัวกันไปได้บ้าง” (รายงานการประชุมวุฒิสภา ว. ๑๔ (ส. ทั่วไป) หน้า ๕๘) และวุฒิสภาลงมติ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ เวลา ๑๑ : ๕๗ : ๕๔ โดยมีผู้เข้าประชุม ๑๐๗ เห็นด้วย ๑๐๒ ไม่เห็นด้วย ๒ งดออกเสียง ๐ และไม่ลงคะแนนเสียง ๓ แต่เลขาธิการวุฒิสภา

มีหนังสือด่วนมาก ที่ สว ๐๐๐๘/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแจ้งว่า วุฒิสภามีสมาชิกทั้งหมด ๒๕๕ ปราบฏตามสำเนาลายมือชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ เวลา ๘.๓๐ น. มี ๒๐๒ ไม่มาประชุม ๕๓ ถือเป็นองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ กำหนดแล้ว

(๕) ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) คือ

(๕.๑) มาตรา ๒๘ ที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และ/หรือพระราชกำหนด กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณา และออกกฎหมายในระบบรัฐสภา

(๕.๒) มาตรา ๒๘ ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากกรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันหนี้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการ โดยถือว่า เป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้น บริหารจัดการ บริษัทนี้จึงต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วย นอกจากนี้ ในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น จะต้องคำนึงถึงการป้องกันไม่ให้เกิดการโอนการผูกขาดจากภาครัฐเป็นการผูกขาดจากภาคเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นด้วย

(๕.๓) มาตรา ๑๓ (๑) ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการ ตามกฎหมายนี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของชาติ นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งอาจมีกรณีที่ต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ โดยต้องยกเลิกการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ถือเป็นกรณียกเลิกรัฐวิสาหกิจ

(๖) เลขธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๗๕๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งบันทึกคำชี้แจง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

(๖.๑) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด (มาตรา ๒๒) ให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ (มาตรา ๒๕) ให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม (มาตรา ๒๖) ยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน อันเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงของรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิม โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มีใช้โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยบัญญัติเป็นเงื่อนไขเวลาในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๘) และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๒๙) การที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นการที่รัฐสภาได้ยินยอมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(๖.๒) ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวใน (๖.๑) ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจสามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมาก อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้

กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้าประกันได้ ถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่า รัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้าประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

(๖.๓) เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้จำกัด หรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการ คณะหนึ่งคณะใด หรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และอื่นๆ ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปรรูปเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค จึงมิใช่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ แต่สนับสนุน และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมอบให้ผู้แทนคณะรัฐมนตรีมาชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ สรุปความได้ว่า การเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์บางประการให้เหมาะสม โดยให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ นอกจากนี้ ในกรณีที่ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นการสิ้นสุดสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม มาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติของคณะรัฐมนตรี และการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นการให้ความยินยอมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

(๗) สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งประกอบด้วยสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ๓๖ สมาคม มีหนังสือที่ สรส. ๐๐๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ สรุปความได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี

โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ควบคุมธุรกิจ ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน แต่ถ้ามีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค รัฐจะต้องกระทำ (มาตรา ๘๗) นอกจากนี้ รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖) และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง) แต่คณะรัฐมนตรีก็มีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเลย

(๘) ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

(๘.๑) มีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้แก่ พระราชบัญญัติ ๒๖ ฉบับ ประกาศของ คณะปฏิวัติ ๑ ฉบับ และพระราชกำหนด ๓ ฉบับ เช่น

(๘.๑.๑) การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๔ มีการแก้ไขอีก ๕ ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒, ๒๕๐๕, ๒๕๒๔, ๒๕๓๐ และ ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น คือ ทรัพย์สินของการรถไฟ แห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๓) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟ (มาตรา ๑๕) พระราชบัญญัติจัดวาง การรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และบรรดากฎหมายข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัด หรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๑๖) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสีย ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๕) เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟ หรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอน ไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๓๗ ทวิ)

(๘.๑.๒) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๕๗ มีการแก้ไขอีก ๔ ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๗

และ ๒๕๓๐ มีบทบัญญัติที่สำคัญ คือ ทรัพย์สินขององค์การโทรศัพท์ซึ่งใช้เพื่อดำเนินกิจการ และเพื่อประสิทธิภาพแห่งการโทรศัพท์และการคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๕) ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ (มาตรา ๑๖) ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๕) ให้องค์การโทรศัพท์มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ (มาตรา ๒๒ ทวิ)

(๘.๑.๓) การสื่อสารแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ มีบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัตินี้กับบรรดากฎและข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่ว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕) ทรัพย์สินของการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพแห่งการไปรษณีย์และโทรคมนาคมสาธารณะ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๕) ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม (มาตรา ๑๖) ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร (มาตรา ๑๗)

(๘.๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๕ แต่รัฐบาลก็มีได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตามระเบียบนี้

(๘.๓) แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ของรัฐบาลไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ แยกเป็น ส่วนที่ ๑ แนวทางทั่วไปของการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (๑) วัตถุประสงค์ของแผนแม่บท (๒) ความเป็นมาและเนื้อหาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๓) ภาพรวมของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน (๔) คำจำกัดความ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของแผนแม่บท (๕) บทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๖) บทบาทของรัฐบาลในอนาคต (๗) การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย (๘) การกำกับดูแล (๙) รูปแบบและวิธีการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๑๐) การใช้เงินรายได้ที่ได้รับจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๑๑) ระบบธรรมรัฐ และระบบประเมิน และติดตามผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (๑๒) ข้อควรคำนึงถึงทางด้านสังคม แรงงาน และสิ่งแวดล้อม

และ (๑๓) แผนประชาสัมพันธ์ และส่วนที่ ๒ แผนปฏิรูปในแต่ละสาขา ซึ่งมีทั้งหมด ๕ สาขา คือ (๑) สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร (๒) สาขาประปา (๓) สาขาขนส่ง (๔) สาขาพลังงาน และ (๕) สาขาอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ อีกมากมาย ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในหน้า ๑๖ - ๒๓ เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องอ้างวัตถุประสงค์ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจว่า เป็นไปตามข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (หน้า ๗ วรรคสอง) เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว

(๘.๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๐๒ ก วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (๑ มกราคม ๒๕๕๒)

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการ และเหตุผลที่นายกรัฐมนตรีส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/๕๐๐๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลาเดือนกว่าก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลไทย (๑ กันยายน ๒๕๕๑) และเป็นร่างที่มีหลักการสั้นๆ ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ” โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิม เป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม โดยเฉพาะได้เพิ่มเรื่องการให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้บริษัทมีอำนาจ ... (มาตรา ๑๕) และในกรณีที่มีประกาศของคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจได้ให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิก เมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหลายบริษัทให้นับแต่เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทสุดท้ายแล้ว (มาตรา ๒๐) รวมทั้งสิ้น ๒๑ มาตรา จะมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแก้ไขเล็กน้อยแล้วจึงเป็นการใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพียงฉบับเดียวยกเลิกกฎหมาย (พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ) จัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกสามสิบกว่าฉบับ กับกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ โดยไม่ระบุชื่อรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายแต่ละฉบับที่ถูกยกเลิกให้ชัดเจน ทั้งๆ ที่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งล้วนมีความหลากหลาย ซึ่งน่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบพอ และเกินหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับดังกล่าวข้างต้นไว้ แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอแก่การวินิจฉัยคำร้องแล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๓ มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๒๑๔ และมาตรา ๒๖๒ (๑)

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้หรือไม่

(๒) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำวินิจฉัย

(๑) เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งปัญหานี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ได้

(๒) ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ประการแรก ตามที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหาคณะรัฐมนตรีว่า การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา แต่รัฐบาลกล่าวแก้ว่าจากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิม ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น จึงเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วว่า มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น เห็นด้วยกับผู้ร้องว่า การยกเลิกกฎหมายต้องมีบทบัญญัติชัดเจนว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่เท่าใด จะอ้างเพียงความสะดวกเพื่อจะไม่ต้องออกกฎหมายหลายฉบับย่อมไม่ถูกต้อง เพราะการที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจแต่ละรายนั้นต้องมีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๖ ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

เป็นประธานกรรมการ ... อยู่แล้ว ประกอบกับรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อวุฒิสภาว่า “...ขอให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นเพียงเครื่องมือในการแปลงความเป็นองค์การของรัฐให้เป็นฐานะของบริษัทเท่านั้น และก็ในขั้นตอนนี้ยังเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด ส่วนจะถือหุ้นนานแค่ไหน อีกกี่ปี แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือจะขายให้กับผู้ร่วมทุนหรือขายให้กับต่างประเทศนั้นก็สุดแท้แต่นโยบายของกระทรวงที่ดูแลเรื่องนั้นๆ ...” (รายงานการประชุมวุฒิสภา ว. ๘ (ส. ทั่วไป) หน้า ๗๒) จึงไม่มีความจำเป็นถึงกับจะต้องมีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติม หรืองดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ และยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในที่สุด เพราะจะเป็นการขยายหลักการของพระราชบัญญัติซึ่งให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

ประการที่สอง การที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหา คณะรัฐมนตรีว่า หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ดังนั้น พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๔ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท แต่รัฐบาลชี้แจงว่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิม และจะดำเนินธุรกรรมต่อเนื่องจากกิจการเดิม ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันกิจการเดิมจึงต้องผูกพันต่อไป นั้น เห็นว่า คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีมีเหตุผลสมควรรับฟังได้

ประการที่สาม การที่ผู้ร้อง/พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ฯ กล่าวหาคณะรัฐมนตรีว่า ไม่รักษาผลประโยชน์ของชาติ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนสภาพของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จากนั้นจะจำหน่ายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน แต่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๑๓ (๑) ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีบทคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ และไม่มีบทบัญญัติใด ที่กล่าวถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการจำหน่ายหุ้น ก่อนที่รัฐจะจัดการถือครองหุ้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แต่คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเพียงเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ นั้น เห็นว่า การชี้แจงของคณะรัฐมนตรีมีเหตุผลสมควรรับฟังได้

ประการสุดท้าย การจัดการรัฐวิสาหกิจนี้ต้องมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงมานานกว่าสิบปีแล้วว่า รัฐวิสาหกิจจะต้องมีการจัดการแบบเอกชนอย่างที่เรียกกันว่า “privatization” โดยอย่างน้อยจะต้องระบุชื่อรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป การแปลงทุนรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังนำมาลงทั้งหมด เป็นหุ้นของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน การแก้ไขเพิ่มเติม งด หรือยกเลิกอำนาจ (เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ฯลฯ) สิทธิและประโยชน์ต่างๆ (เช่น การได้รับยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การมีสิทธิแต่ผู้เดียว ในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและเลขหมายโทรศัพท์ และทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ฯลฯ) และการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีหลักการและเหตุผลประกอบเพียงว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ” เท่านั้น จึงเป็นเพียงส่วนแรกของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยมีวิธีปฏิบัติอยู่ในมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใด มาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้” คือ

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ (พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ) หรือพระราชกฤษฎีกา ให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่

(๒) กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด

(๓) ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีการประกอบกิจการเช่นเดิม

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีเพียงหลักการเปลี่ยนสภาพทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท และมีบทบัญญัติที่จำเป็นและสอดคล้องกันกับการจัดตั้งบริษัท ก็มีเหตุผลเพียงพอและรับฟังได้ว่า การตราพระราชบัญญัตินี้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในร่างพระราชบัญญัตินี้คณะรัฐมนตรีได้เพิ่ม

(๔) ส่วนที่สองของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ หลักการให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ อาจถูกจำกัดหรืองดได้โดยประกาศของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี) แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเป็น “กฎกระทรวง” ภายหลังวุฒิสภาได้แก้ไขเป็น “พระราชกฤษฎีกา” (มาตรา ๒๖) ประกอบกับคำชี้แจงของเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใน (๖) ข้างต้น เป็นการใช้พระราชกฤษฎีกาแก้ไขพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ไม่ชอบด้วยประเพณีการตรากฎหมาย เกินหลักการ และเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และ

(๕) ส่วนที่สามของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ หลักการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยประกาศของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๐ ร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี) แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเป็น “กฎกระทรวง” แล้ว และภายหลังวุฒิสภาได้แก้ไขเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๘) เป็นการใช้พระราชกฤษฎีกา ยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ไม่ชอบด้วยประเพณีการตรากฎหมายเกินหลักการ และเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีรับฟังความเห็นของประชาชนทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับประชาชนหลายฝ่าย โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๕ แล้ว

การเพิ่มหลักการใน (๔) และ (๕) ที่มีได้กำหนดโดยชัดเจนในบันทึกหลักการ และเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่นายกรัฐมนตรีในนามคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นการอำพราง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” โดยที่เกรงว่า จะต้องทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีหลักการและเหตุผลที่ปกปิดการจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกาจำกัด หรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งหรือได้มาโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ก็มีใช่เป็นกรณีที่เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า บัญญัติไว้รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๘ ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจเมื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้) มาตรา ๑๕ (๘) (จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไข ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด) และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง (ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรี ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา) เป็นการเสนอร่างกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับบันทึกหลักการและเหตุผล และขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ดังกล่าวข้างต้น และไม่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ถือปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ส่วนเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาเสนอแก้ไขโดยอ้างแต่เพียงว่า “สมควรใช้ถ้อยคำให้มีความสมบูรณ์

และครอบคลุมเจตนารมณ์ จึงมีมติแก้ไขเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจ อย่างเต็มรูปแบบ ให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน และการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิม ดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต ...” ก็ยังไม่ให้ความกระจ่างว่า เหตุใดจึงไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เพิ่มหลักการและมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญโดยเฉพาะการจำกัด หรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ รวมทั้งการให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ทั้งๆ ที่คณะรัฐมนตรียืนยันหนักแน่นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการแต่เพียงให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจจากเดิมเป็นหุ้นของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดเท่านั้น มิใช่ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้

กล่าวโดยสรุป การที่นายกรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ในนามคณะรัฐมนตรีให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบันทึกหลักการ และเหตุผลประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ กับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย โดยไม่กระทำตามประเพณีการร่างกฎหมาย จึงยากที่จะทำให้เข้าใจเป็นอื่นได้นอกจากจะต้องถือว่ากฎหมายนี้เป็นผลของการที่บุคคลซึ่งมีความรอบรู้เรื่องรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างดีกลุ่มเดียวที่ร่วมคิด ชี้นำ ร่าง เสนอ และอนุมัติ โดยไม่คำนึงถึงหลักการ เหตุผล และประเพณีการร่างกฎหมาย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ และมาตรา ๑๕๑ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ