

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อีสระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ^(๑) พร้อมทั้งส่งภาพถ่ายหนังสือของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอความเห็นของผู้ร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย หนังสือดังกล่าวมีใจความว่า ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. และลงมติเห็นชอบ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภามาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาซึ่งตามนัยมาตรา ๑๓๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐให้เป็นรูปแบบของบริษัทจำกัด

(๑) ส่งมาตามหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๒๑๓๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒

หรือบริษัทมหาชนจำกัด และเมื่อได้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดแล้ว ร่างกฎหมายนี้ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง^(๒) ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น กรณีที่มาตรา ๒๗ บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๒. หลังจากที่เปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้แก่ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่ามาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ดังนี้

^(๒) เลขมาตราของบทบัญญัตินี้และที่จะอ้างอิงต่อไปภายหน้า เป็นเลขมาตราของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก่อนการพิจารณาของรัฐสภา

“ในวันที่ยกทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัท กรณีนี้แตกต่างจากการค้ำประกันซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป และในการกระจายหุ้นให้เอกชนนั้น หากบทบัญญัติของกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. มาตรา ๑๒ (๑) ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการและแนวทาง ให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ก็จะขอให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘

ผู้ร้องเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการ หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีสาธารณูปโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์

ของชาติ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาตินั้น รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ แต่ปรากฏว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้เปิดช่องอย่างกว้างให้ดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนเป็นสถานะบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองประโยชน์ของชาติ

ผู้ร้องเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเลือกเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจ เพราะภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ และประชาชนจะต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีบทบัญญัติขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ตามความเห็นของผู้ร้องดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

๒. มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดๆ มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ เป็นบทบัญญัติที่ขัดกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้ยืนยันหนักคำชี้แจงเกี่ยวกับความเห็นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความดังนี้

๑. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่ามาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นร่างกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบขององค์การของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ตามหลักการของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด และในมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ อีกทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและประกอบกิจการเช่นเดิม ซึ่งยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชนอันเป็นกรณีต่างหากที่มีได้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๗ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่าการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

โดยสรุป การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ผู้ที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก็คือ ให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่การยกเลิกของกฎหมายดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ (๑) มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด และ (๒) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นสิ้นผลบังคับ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

๒. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทดังกล่าวยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่นอันเป็นการขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด มิใช่เป็นกฎหมายที่ให้มีการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทเอกชน ฉะนั้น บริษัทดังกล่าวจึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิมและมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิมจึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากไม่มีการปฏิบัติเช่นนี้ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระหนี้เงินกู้ได้ทันทีหรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่สามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นประสบปัญหาอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค้ำประกันได้ โดยเฉพาะกรณีที่บริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงค์ให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันหนี้เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการ ซึ่งจะทำให้มีการ

ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ ยังเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติ อันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขัดต่อมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจใดๆ มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทนั้นทั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้ และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้อาจจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้ หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดหรือเป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณา ทบทวนการให้หรือการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงนั้น ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับสาขา ได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าวจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกัน ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอความเห็นดังกล่าวข้างต้นของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเห็นสมควรรับเรื่องไว้พิจารณา วินิจฉัย

โดยที่ประเด็นข้อกฎหมายตามความเห็นของผู้ร้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ จึงเห็นสมควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบรัฐสภา^(๓) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรปนั้น ลัทธินิติกฎหมาย^(๔) มีความคิดเห็นว่ารัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของประชาชาติทั้งหมด ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ดังนั้น ในประเทศเหล่านั้น จึงมีการกล่าวถึงความสูงสุดของรัฐสภา (SUPREMATIE PARLEMENTAIRE) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความใหญ่ยิ่งขององค์กรดังกล่าว การรับรองความสูงสุดของรัฐสภาเป็นผลให้การกระทำของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลใดๆ ความคิดเห็นของลัทธินิติกฎหมายดังกล่าวมีมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นยุคต้นของระบอบประชาธิปไตยของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป อย่างไรก็ดี โดยนิตินัย เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐสภาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด แต่เนื่องจากในเวลานั้น ไม่มีองค์กรใดๆ ในประเทศเหล่านั้นมีอำนาจตรวจสอบว่าการกระทำของรัฐสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น โดยพฤตินัยอำนาจของรัฐสภาจึงไม่มีขอบเขต

(๓) คำว่า “ระบอบรัฐสภา” เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “RÉGIME PARLEMENTAIRE” ในภาษาฝรั่งเศส หรือ “PARLIAMENTARY GOVERNMENT” ในภาษาอังกฤษ

ระบอบรัฐสภาแตกต่างในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญจากระบอบประธานาธิบดี (RÉGIME PRÉSIDENTIEL หรือ PRESIDENTIAL GOVERNMENT) ความแตกต่างที่เด่นชัดประการหนึ่ง ก็คือ ในระบอบรัฐสภา การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่เด็ดขาด ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนในระบอบประธานาธิบดีนั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด ดังนั้น ฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีจึงไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(๔) คำว่า “ลัทธินิติกฎหมาย” ที่ใช้ในที่นี่ ตรงกับคำว่า “DOCTRINE” ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของนักกฎหมายที่แสดงออกในข้อเขียนของตน

ลัทธิกฎหมายได้อธิบายว่า ความสูงสุดของรัฐสภาหมายความว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับในเรื่องใดๆ ก็ได้ตามแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร และในการตรากฎหมายนั้น รัฐสภาจะกำหนดทั้งหลักการและรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ หรือจะกำหนดแต่เฉพาะหลักการของกฎหมายและให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ^(๕) ซึ่งเรียกว่ากฤษฎีกา (DÉCRET ในภาษาฝรั่งเศส หรือ DECREE ในภาษาอังกฤษ) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ นอกจากนี้ ในการตรากฎหมาย รัฐสภาจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ได้

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรป อาทิ เยอรมันนี ฝรั่งเศส และสเปน ได้ปฏิรูประบบกฎหมายของตนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป การปฏิรูปดังกล่าวเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมาย และประการที่สอง มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น นับแต่นั้นมา ความสูงสุดของรัฐสภาจึงเป็นความสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระบอบรัฐสภาสมัยใหม่ รัฐสภาจึงไม่อาจตรากฎหมายในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารได้ แต่นอกเหนือจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น รัฐสภาจะตรากฎหมายในเรื่องใดๆ ก็ได้ แล้วแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร และรัฐสภาจะตรากฎหมายโดยกำหนดหลักการและรายละเอียดของกฎหมายก็ได้ แล้วแต่จะพอใจ หรือจะกำหนดเฉพาะหลักการของกฎหมายและให้ฝ่ายบริหารตรากฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้นก็ได้ อีกทั้งจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมทำได้ทั้งสิ้น

อนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งเป็นผู้สร้างต้นแบบของระบอบดังกล่าวว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ (กฤษฎีกา) ในเรื่องใดๆ โดยไม่กำหนดหลักการของกฎหมายหรือกรอบในการตรากฎหมายนั้นมิได้ เพราะการกระทำเช่นนั้น

^(๕) คำว่า “ข้อบังคับ” (RÈGLEMENT) เทียบได้กับสิ่งที่เรียกในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) ว่า “กฎหมายอันดับรอง” (SUBORDINATE LEGISLATION)

เท่ากับเป็นการโอนอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนมอบให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ในนามของประชาชาติทั้งหมด
ไปให้ฝ่ายบริหารใช้แทน อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของปวงชน

กล่าวโดยสรุป ในระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมาย
กำหนดหลักการของกฎหมายหรือกรอบในการตรากฎหมาย และให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับ
(กฤษฎีกา) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้นภายใต้หลักการหรือภายในกรอบของ
กฎหมายที่รัฐสภาวางไว้ได้

เมื่อได้ทราบขอบเขตอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในระบอบรัฐสภาแล้ว จะได้วินิจฉัย
ประเด็นตามคำร้องต่อไป

ประเด็นที่หนึ่ง

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า
“ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก
ตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการ
ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
หรือไม่

เมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความไม่ชัดเจนในบางเรื่อง กล่าวคือ ผู้ร้องอ้างว่า
มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตาม
รัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจาก “กระบวนการออกกฎหมาย” มิใช่ถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหว่า
กระบวนการดังกล่าวมีความหมายอย่างไร แต่โดยที่ผู้ร้องได้สรุปความเห็นเสนอต่อประธานสภาผู้แทน
ราษฎรว่า “ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ”
จึงทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ร้องประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดย
ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร้องมิได้ชี้แจง
ว่าข้อความในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ความเห็นของ
ผู้ร้องในเรื่องนี้จึงเคลือบคลุมและไม่อาจวินิจฉัยให้ได้ ฉะนั้น จึงมีกรณีที่จะวินิจฉัยให้ได้เพียงกรณีเดียว
คือ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
เป็นบทบัญญัติที่ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ

(๑) มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด

(๒) มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตาม (๑) เป็นอันยกเลิกหรือสิ้นผลบังคับ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐสภาได้กำหนดเป็นหลักการว่า ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือหุ้นของบริษัทมหาชนจำกัดตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น แต่การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะยกเลิกเมื่อใด ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ฉะนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมาย

ปัญหามีว่า การตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่นโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่น โดยมีเงื่อนไขดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของปวงชนหรือประชาชาติทั้งมวล จึงมีอำนาจตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่น โดยมีเงื่อนไขเช่นนั้นได้ ดังนั้น มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง

มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง นั้น

ฯลฯ”

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของบริษัทดังกล่าว และเป็นการใช้สิทธิยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ”

พิจารณาแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคสาม ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่งไว้ทั้งหมด ดังนั้น โดยพฤตินัย รัฐโดยกระทรวงการคลังจึงเป็นเจ้าของบริษัทดังกล่าวซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่าบริษัทนั้นเป็นภาคเอกชน จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล อนึ่ง ผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อเท็จจริงว่า รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐที่ให้บริการสาธารณูปโภค ได้กู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศมาใช้จ่ายในการลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันหนี้ตามสัญญาฯ เมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งแล้ว หากกระทรวงการคลังไม่ค้ำประกันหนี้ดังต่อไปนี้ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ซึ่งต้องสูญเสียหลักประกันอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของลูกหนี้ อีกทั้งจะกระทบกระเทือนต่อเครดิตของประเทศไทย

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชน หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามนัยของมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นที่สาม

มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการเลือก
รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐมาเปลี่ยนเป็นสถานะบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ร่าง
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ
ดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจ เพราะภาคเอกชน
ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัดต้องแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการและ
ประชาชนต้องเสียค่าบริการในอัตราที่สูงขึ้นโดยไม่มีหลักประกันแก่ประชาชน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว
จึงขัดกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี
โดยอาศัยกลไกการตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการ
ผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์
ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน
เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม
หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อความในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญที่ว่า “... เว้นแต่มีความจำเป็น
เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”
เป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามรัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน มิใช่เป็นการบังคับให้รัฐต้องมีมาตรการ
รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งผู้ร้องเรียกว่า “ผลประโยชน์ของชาติ”) ดังที่ผู้ร้องเข้าใจ ด้วยเหตุนี้
การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิใช่บทบัญญัติ
ที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. มาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประกาศ

คณาธิการศาลรัฐธรรมนูญ