

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๔๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๑๔ คน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ (๑) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา) ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) รวม ๓ ประการคือ

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ วรรคแรก (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๒๘ วรรคแรก) บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นกฎหมายที่ให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและการออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมาย ดังนั้นถ้าฝ่ายบริหารมีความประสงค์จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะต้องตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคแรกของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิหนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลัง
ค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้
เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น”

๗๓๗

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรการนี้เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ
โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงแตกต่างกับการค้ำประกันหนี้ที่
กระทรวงการคลังค้ำประกันให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการ โดยถือว่ายังเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีการเปลี่ยน
สถานะของรัฐวิสาหกิจมาเป็นบริษัทจำกัด โดยมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการ บริษัทจำกัดใหม่นี้
จะต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนทั่วไป การที่มาตรการนี้
บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ของบริษัทใหม่อยู่ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษ
ยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่นยอมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๓๐

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ให้
อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ คณะรัฐมนตรีจึงอาจอนุมัติให้ดำเนินการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เกี่ยวข้อง
กับการสาธารณสุข โภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยร่างพระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓
มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการ
เตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการ
แปรรูปก็ได้ หากเป็นรัฐวิสาหกิจใดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม
หรือการสาธารณสุข โภค ดังกล่าวข้างต้นคณะรัฐมนตรีอาจเลือกมาดำเนินการแปรรูปโดยไม่คำนึงถึง
รัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๘๗ จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งต้องรับบริการจากรัฐ โดยเปิด
โอกาสให้บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจนั้น แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ
ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับให้ใช้บริการด้วย ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรอาจก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน
เป็นอย่างมาก

ผู้ร้องทั้ง ๑๑๔ คน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ร้องทั้ง ๑๑๔ คนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ และฟังความเห็นของคู่กรณี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนการวินิจฉัยแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ วรรคแรก มาตรา ๒๔ วรรคสองและมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ได้มีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๕ ผู้ทำความเห็นได้ลงมติฝ่ายเสียงข้างมาก จึงมีคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ตามความเห็นของผู้ร้องในข้อ ๑ อ้างว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภาจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาเสียก่อนว่า รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยหนึ่งในสามอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างไร หรือไม่ ตามหลักในรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติกรอบของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาที่อาจจำแนกได้ ๓ ประการด้วยกัน ได้แก่

๑. กำหนดลักษณะและรูปแบบของกฎหมาย เช่น กรณีใดต้องบัญญัติหรือตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ, การปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, การมีประธานสภาและรองประธาน, สมัยประชุม การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย, การออกข้อบังคับการประชุม, การประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นต้น

๒. กำหนดลำดับขั้นตอนของการตรากฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี การดำเนินการตามลำดับขั้นตอนในข้อบังคับการประชุมและตามรัฐธรรมนูญ การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์, การประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

๓. การกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย เช่น ศักดิ์ของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ การออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๕๒ เนื้อหากฎหมายต้องเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๕ กฎหมายต้องมีเนื้อหาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กฎหมายต้องมีเนื้อหาสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเรื่องอำนาจหน้าที่อิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายขององค์กรใดก็จะให้องค์กรอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงไม่ได้ เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการกำหนดข้อจำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๓๑๕ (๒) มาตรา ๓๑๕ วรรคสาม มาตรา ๓๒๑ วรรคสอง มาตรา ๓๒๓ และมาตรา ๓๒๔ (๒) ซึ่งเป็นเรื่องจำกัดในการตรากฎหมายบางประเภทของรัฐสภาเท่านั้น มีผลให้รัฐสภาไม่มีอำนาจออกกฎหมายที่เป็นวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอาจออกกระเบียบบังคับเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากฎหมาย

หลักการทั้งสามประการเป็นเพียงกรอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งเป็นบทบัญญัติไว้กว้างๆ ไม่ได้กำหนดห้ามมิให้รัฐสภาตรากฎหมายประเภทใดบ้าง จึงหมายความว่ารัฐสภาจะตรากฎหมายได้ทุกประเภท ยกเว้นกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวตามกรอบทั้งสามประการข้างต้นได้ทุกกรณี โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นกัน

หลักการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่ถือว่ารัฐสภามีอำนาจกำหนดสิ่งใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีไม่เคยเป็นได้แต่เพียงองค์กรเดียวโดยวิธีการตรากฎหมาย อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวางที่จะต้องมีการตรวจสอบและคานอำนาจโดยองค์กรอำนาจอื่นอย่างสมดุล เพราะอาจจะนำไปสู่แนวทางที่เรียกว่า เผด็จการโดยรัฐสภาซึ่งเป็นประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในหลายประเทศ หลากรูปแบบ แต่ประสบการณ์ของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบทำนองเดียวกับประเทศที่การพัฒนาประชาธิปไตย ยังไม่สมบูรณ์เต็มที่กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่สามารถควบคุมหรือแทรกแซงการทำงานที่เป็นอิสระของฝ่ายรัฐสภาได้ อันไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบรัฐสภาที่รัฐสภาต้องเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๑๕๒ กลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นของกลุ่มบุคคลเดียวกันใช้อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์ร่วมกันและสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เป็นอำนาจกว้างขวางกว่าถ่ายเทอำนาจหรือส่งเสริม

สนับสนุนอำนาจนั้นแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือองค์กรอำนาจอื่นหรือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นทำให้เกิดข้อขัดข้องหรือมีประสิทธิภาพด้อยกว่าที่ควรจะเป็น

การที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยปรกติจึงต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ จึงต้องศึกษาหารูปแบบโครงสร้างและคิดค้นหากลไกหรือกระบวนการที่จะป้องกันปัญหานี้อย่างเป็นรูปธรรม กรณีของประเทศไทยปัญหาจึงน่าจะไม่ใช่อยู่ที่ฝ่ายบริหารต้องเป็นอิสระ แต่อยู่ที่การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากกว่า โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องอยู่ในสถานะเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงตามหลักการปกครองระบอบรัฐสภา อันเป็นการตรวจสอบและคานอำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้กระบวนการแก้ปัญหาของประเทศชาติสามารถยุติได้ด้วยกระบวนการทางรัฐสภา

ถ้ากระบวนการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไม่เป็นอิสระและกระบวนการทางรัฐสภาไม่สามารถยุติปัญหาในรัฐสภาได้ ต้องอาศัยอำนาจองค์กรอื่นในการแก้ไขหรือจัดการดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญ ก็อาจเห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องการเมืองการปกครองยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องทางจึงพอกกล่าวโดยสรุปได้ว่า ถ้าศาลรัฐธรรมนูญสามารถมีทางเลือกที่จะใช้อำนาจได้ เพื่อให้การพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไทยเป็นไปในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ก็ควรมีทิศทางการใช้อำนาจไปในแนวทางข้างต้น โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องคำนึงเลยว่าต้องวินิจฉัยคดีเพื่อสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลหรือไม่ กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนอกจากคำนึงตามหลักการข้างต้นแล้ว ยังควรอยู่ในกรอบอำนาจตามที่ควรจะเป็นและอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งอีกด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นศาลรัฐธรรมนูญขยายอำนาจออกไป หรือสร้างข้อจำกัดการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือสร้างรูปแบบแนวทางที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ หรืออาจถูกครหาว่าเปิดช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะอำนาจเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีไปตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและภายในกรอบอำนาจตามหลักสากลอย่างเคร่งครัด แม้อาจจะเป็นแนวทางเดียวกับที่ฝ่ายรัฐบาลตีความและไม่เป็นไปตามกระแสสังคมก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาการเมืองการปกครองและการปฏิรูปการเมืองที่ถูกต้องต่อไป

ดังได้กล่าวมาแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรคำนึงถึงแนวทางว่ารัฐสภาใช้อำนาจตราบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวคือบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในกรอบอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งกับ

รัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนหรือเหตุผลที่จะอ้างได้ตามหลักกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาอันเป็นการทำลายความอิสระของรัฐสภาไป และนอกเหนือจากข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ปัญหาจะมีโชยุดิเพียงเท่านี้เพราะอาจจะกลายเป็นสร้างรูปแบบแนวทางที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ขัดแย้งกับระบบหรือกระบวนการตามรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมาย และไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานแก้ปัญหาในอนาคต ยังอาจจะกลายเป็นก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคตามมาอย่างยี่ดยื้อหาข้อยุติยากอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีที่มีองค์กรใดนำไปใช้หรือปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช่ทำให้ปัญหายุติ แต่อาจจะกลายเป็นสร้างผลกระทบต่อระบบและการพัฒนาการเมืองการปกครองและสร้างความขัดแย้งหนักขึ้นก็ได้

ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไม่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็เท่ากับเป็นการเพิ่มข้อจำกัดการใช้อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภานอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเด็ดขาดและผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการตรากฎหมายตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ จะกลายเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ที่ทำลายความเป็นอิสระของรัฐสภา และมีผลเด็ดขาดกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ข้อจำกัดอำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาโดยรัฐธรรมนูญ รัฐสภาอาจยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นข้อจำกัดโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภาจะยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้เลย ซึ่งนอกจากแสดงให้เห็นถึงสภาพบังคับของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เหนือกว่าแล้ว ยังเป็นการใช้อำนาจกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาได้ อันเป็นการแสดงความมีอำนาจเหนือกว่าของศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดสภาวะดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจำกัดการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่จำเป็นภายในพื้นฐานของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และควรพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นกรอบการตรากฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐสภาไว้เช่นนั้นจริงหรือไม่

ตามที่ผู้ร้องอ้างในข้อ ๑ ว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในแบบรัฐสภานั้น ซึ่งมีความหมายว่า มติคณะรัฐมนตรีอันเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและมีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายต่ำกว่าจะยกเลิกพระราชบัญญัติที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ เป็นการอ้างถึงศักดิ์และลำดับชั้นของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ อันหมายถึงรัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองศักดิ์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ รับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี กฎ หรือข้อบังคับว่า ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติไม่ได้ได้เลย ข้ออ้างดังกล่าวจึงเป็นเพียงในแง่ขัดกับหลักการและ หลักกฎหมายทั่วไป หาใช่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังอ้าง

นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติเอาไว้แล้ว ตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ ยังบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อรวม หรือโอน กระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว โดยไม่มีการเพิ่มอัตราตำแหน่ง ข้าราชการหรือลูกจ้าง มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

ด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๒๓๐ วรรคสองและวรรคสี่ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นอกจาก รัฐธรรมนูญจะไม่รับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญกลับยอมรับหลักการที่ว่า กฎหมายที่มี ศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติได้อีกด้วย และจะถือว่า หลักการดังกล่าวเป็นบทบัญญัติยกเว้นเฉพาะพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓๐ อย่างเดียวก็ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเป็นหลักการทั่วไปรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติไว้ จึงถือได้ว่าผลจาก บทบัญญัติมาตรา ๒๓๐ เป็นการวางหลักการทั่วไปที่ว่า กฎหมายที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่าพระราช บัญญัติสามารถยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติได้ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญยกเว้นพระราชกฤษฎีกาอย่างเดียวน อันเป็นการตีความทำนองมาตรา ๒๓๐ เป็นบทยกเว้นต้องตีความโดยเคร่งครัด ซึ่งหากตีความแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติหลักทั่วไปไว้ด้วยมิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นบทยกเว้น หรือบทเฉพาะของหลักกฎหมายทั่วไปย่อมไม่ถูกต้อง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังสร้างหลักการใหม่ที่เป็นการลดสถานะหรือความสำคัญของพระราช บัญญัติลง ไม่เป็นไปตามหลักการว่าด้วยศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับ ศักดิ์ของพระราชบัญญัติของไทย กล่าวคือ มีประเภทของกฎหมายเพิ่มขึ้นซึ่งยังไม่แน่นอนว่าจัดอยู่ใน ลำดับชั้นใด ดังเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์หรือลำดับชั้นอย่างไร สูงกว่าหรือเท่ากับ พระราชบัญญัติทั่วไป กฎหมายที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้แก่ ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๒๖๕, ระเบียบต่างๆ อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๑๕ (๒) และมาตรา ๓๒๔ (๒) และมาตรา ๓๑๕
วรรคสาม, ระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๓๒๑ เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการออกกฎหมายรูปแบบใหม่ที่แสดงให้เห็น
เห็นว่ารัฐธรรมนูญจึงใจมิได้บัญญัติหลักการรองรับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายเหล่านั้นเอาไว้เช่นกัน
จึงจะถือเอาหลักการจัดศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไปมาเป็นหลักการของ
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้

กรณีถือได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของรัฐธรรมนูญไว้ตามรัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา ๖
ไว้เพียงอย่างเดียว รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
มติคณะรัฐมนตรี กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้
จึงเป็นอำนาจอิสระของรัฐสภาจะกำหนดไว้เป็นประการใดก็ได้โดยไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
ดังที่ผู้ร้องอ้าง ดังนั้น แม้จะถือว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทูลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมาย จัดตั้ง
รัฐวิสาหกิจตามที่ผู้ร้องอ้างก็ตาม หากได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองตามข้ออ้างของผู้ร้องไว้ไม่ จึงจะ
ถือว่ารูปแบบหรือเนื้อหาของบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้

ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามข้ออ้างของผู้ร้องนอกจากจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแล้ว กลับจะกลายเป็นการกำหนดข้อจำกัดการตรากฎหมายหรือการใช้อำนาจโดยอิสระ
ของรัฐสภาขึ้นมาใหม่ และเป็นการเพิ่มเติมหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาเป็นลูกโซ่ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอีกด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจึงใจมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติไว้แล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัย
ยังมีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทูลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
ในอีกทางหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับตั้งแต่ฉบับแรกจนฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเฉพาะกระบวนการ
ตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับเท่านั้น ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใด บัญญัติ
กระบวนการยกเลิก หรือวิธีการยกเลิกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติกระบวนการตรากฎหมายไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภาไว้ตามที่ปรากฏในมาตรา ๘๒
ถึงมาตรา ๘๕ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๘๐ ในกรณีเช่นนี้จึงมิใช่เรื่องและผู้ร่าง
รัฐธรรมนูญหลงลืมหรือละเลยมิได้บัญญัติไว้ เมื่อในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการยกเลิก
กฎหมายไว้ จึงไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญที่จะใช้ตีความว่า การยกเลิก
กฎหมายจะต้องกระทำอย่างไรจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยจะนำมาปรับใช้กับวิธีการยกเลิกกฎหมาย

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้หรือไม่ และกรณี
จึงมิใช่เรื่องที่มีช่องว่างของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น การตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับ
การยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สิ้นสภาพบังคับมีลักษณะตรงข้ามกัน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเห็นว่าไม่จำเป็น
ต้องบัญญัติกระบวนการสิ้นสภาพของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ ดังนั้นจึงไม่มีทางที่จะกล่าวได้
ว่าการยกเลิกกฎหมายตามวิธีการในมาตรา ๒๘ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้อง
ตามกระบวนการพิจารณา และออกกฎหมายในระบบรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

เมื่อการยกเลิกกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การค้นหาหลักเกณฑ์หรือวิธีการว่า
การยกเลิกกฎหมายตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.
จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า
“ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในหลักกฎหมายทั่วไป
ตลอดจนอำนาจของรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ประกอบข้อบังคับการประชุม
ของรัฐสภาที่สภาทั้งสองได้ตราขึ้นใช้บังคับตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ดังกล่าวข้างต้น

ด้วยรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ซึ่งรวมทั้ง
มาตรา ๒๘) ดังกล่าวแล้ว แสดงว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมาย
ตามขั้นตอนต่างๆ ของข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญมาครบถ้วนแล้ว
เพียงแต่พระมหากษัตริย์ยังมีได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเท่านั้น

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติด
คณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลา
ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” จึงมีปัญหว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย
ที่ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือเป็นการให้ใช้มติดคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิก
กฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

เห็นว่าตามประเพณีการปกครองราชอาณาจักร และหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อกฎหมายที่ตราขึ้น
มีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายนั้น การยกเลิก
กฎหมายอาจสรุปได้ ๓ แนวทาง ได้แก่

๑. การยกเลิกโดยตรง
๒. การยกเลิกโดยปริยาย
๓. ตรากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษ

แนวทางที่ ๑ การยกเลิกกฎหมายโดยตรง ได้แก่ กฎหมายกำหนดวันยกเลิกกฎหมายไว้ โดยกฎหมายนั่นเอง หรือมีการออกกฎหมายใหม่ในเรื่องเดียวกัน ระบุยกเลิกไว้โดยตรงซึ่งการยกเลิกตามวิธีนี้ จะเป็นการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ โดยระบุชื่อกฎหมายไว้ชัดเจน

แนวทางที่ ๒ การยกเลิกโดยปริยาย ซึ่งหมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ระบุให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายใหม่ว่าประสงค์จะยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย การยกเลิกกฎหมายโดยปริยายมีได้ในกรณีต่อไปนี้

ก. กฎหมายใหม่ และกฎหมายเก่า มีบทบัญญัติสำหรับกรณีหนึ่งๆ อย่างเดียวกัน กรณีเช่นนี้ต้องถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าในกรณีเช่นเดียวกันนั้น เพราะต้องถือว่า กฎหมายใหม่ ดีกว่ากฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ไม่ประสงค์จะให้ใช้กฎหมายเก่าบังคับในกรณีเดียวกันต่อไปแล้ว

ข. กรณีที่กฎหมายเก่ามีข้อความขัดแย้งกับกฎหมายใหม่ หรือกฎหมายเก่ามีข้อความ ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่อย่างเห็นได้ชัด เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติข้อความไว้อย่างหนึ่ง กฎหมายใหม่ บัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่งไม่เหมือนกัน หรือกฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายใหม่บัญญัติ ข้อความตรงข้ามกันทีเดียว กรณีเช่นนี้ก็ถือว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยายดุจกัน

แนวทางที่ ๓ กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษ แต่เดิม ถือหลักว่า กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่เป็นกฎหมายพิเศษ แต่เมื่อมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีหลักการใหม่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๖ ว่า “เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้วในการจำคุกแทนค่าปรับตามกฎหมายใด ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะบัญญัติไว้ประการใดให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ฯลฯ” ซึ่งแสดงว่า วิธีการจำคุกแทนค่าปรับ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ ใช้คำว่ากักขังแทนค่าปรับ) รัฐต้องการ ให้ใช้วิธีการเดียวกันตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่กำหนดไว้ จึงบัญญัติ ให้ยกเลิกการจำคุกแทนค่าปรับตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษและเป็นกฎหมายเก่าเสีย โดยบัญญัติให้ใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐ (ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการคิดอัตรา ค่าปรับใหม่ในภายหลังหลายครั้ง) ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ตามหลักการใหม่นี้ จึงต้อง ถือว่าหลักการเดิมที่ถือว่า กฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไปไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้เปลี่ยนไป โดยถือหลักการใหม่ว่ากฎหมายใหม่ที่มีลักษณะทั่วไป ย่อมยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้ หากมีบทบัญญัติไว้ทำนองเดียวกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๕ ตามหลักการใหม่นี้ จึงอยู่ที่การตีความกฎหมายใหม่ว่า มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับอย่างไรเพราะรัฐสภา จะบัญญัติกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกรอบอำนาจของรัฐสภาอย่างไรก็ได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับ

การประชุมของรัฐสภา การที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่มีลักษณะเช่นนี้ออกใช้บังคับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงถือได้ว่าเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๗ อย่างหนึ่งซึ่งรัฐสภาในระยะหลัง ๆ จึงชอบที่จะตรากฎหมายที่มีลักษณะอย่างเดียวกันออกใช้บังคับได้ดังเช่นความในมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

ดังนั้น ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติวิธีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามหลักการในมาตรา ๒๘ นั้น จึงมีความหมายว่า มาตรา ๒๘ เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปที่ตราขึ้นเพื่อจะนำมาใช้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิก โดยถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติถึงการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยเฉพาะ เมื่อปรากฏข้อความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ว่า ให้ถือว่ามาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิก กรณีจึงสามารถใช้กฎหมายใหม่ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีลักษณะพิเศษได้ ข้อความตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงมีความหมายว่า การจะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายใดให้กระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเดือนเวลาในการยุบเลิกอันเป็นการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีตามนโยบายของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ เมื่อถึงกำหนดเดือนเวลาในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก็ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกไป จึงมีผลเท่ากับใช้อำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั่นเอง มิใช่การใช้อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามที่ผู้ร้องอ้าง

ส่วนที่มีผู้กล่าวอ้างว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเช่นบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ เป็นการลิดรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการที่จะทรงใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายที่บัญญัติให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นแห่งๆ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นข้ออ้างของผู้ร้องตามคำร้องที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่รับวินิจฉัย

ข้ออ้างของผู้ร้องตามความเห็นของผู้ร้องในข้อ ๑ จึงฟังไม่ขึ้น

ความเห็นของผู้ร้องในปัญหาข้อ ๒ ผู้ร้องเห็นว่าความในมาตรา ๒๘ วรรคแรก และวรรคสองของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติใจความสำคัญว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาหนี้ของรัฐวิสาหกิจตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือ

กระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทดังกล่าวเป็นหน้าที่กระทรวงการคลัง
ค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้้นั้นต่อไป ฯลฯ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๓๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน
ที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทโดยบัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้
ที่โอนไปเป็นของบริษัทแล้ว ซึ่งตามปกติบริษัทจำกัดใหม่ซึ่งเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการต้องรับภาระหนี้
ของบริษัทด้วยความสามารถของตนเองเช่นเดียวกับธุรกิจของบริษัทเอกชนทั่ว ๆ ไป

เห็นว่า ตามมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติใจความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี
อนุมัติให้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้มีการจดทะเบียนบริษัทนั้นตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียน
ดังกล่าวเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด แสดงว่า
บริษัทใหม่ที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจยังเป็นของรัฐอยู่โดยกฎหมายบัญญัติให้กระทรวงการคลัง
ถือหุ้นไว้ทั้งหมด เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๒๔ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรณีที่รัฐวิสาหกิจ (ซึ่งเป็น
นิติบุคคลตามกฎหมายที่จัดตั้ง) ยังเป็นหนี้บุคคลอื่นอยู่ เมื่อมีการแปลงทุนเป็นหุ้นของบริษัทและจดทะเบียน
เป็นนิติบุคคลใหม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว
หากรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้บุคคลอื่นแต่เดิมยังมิได้ชำระหนี้ หนี้นั้นก็โอนไปเป็นหนี้ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่
โดยผลของกฎหมายในมาตรา ๒๔ วรรคแรก แต่ก็ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าหนี้ด้วยดังนั้น
จึงต้องใช้วิธีการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๓๔๕ และมาตรา ๓๕๐ กล่าวคือ ต้องทำเป็นสัญญาสามฝ่าย ระหว่างรัฐวิสาหกิจเดิม และเจ้าหนี้
ฝ่ายหนึ่งตกลงระงับหนี้ที่ผูกพันกันอยู่และสัญญาระหว่างเจ้าหนี้กับบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งเป็นลูกหนี้คนใหม่
ฝ่ายหนึ่งตกลงผูกพันตามหนี้ที่โอนมาเป็นของบริษัทใหม่ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๓๕๐ เรียกว่า การแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้ ผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้หนี้ที่มีอยู่
ระหว่างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นลูกหนี้เดิมกับเจ้าหนี้ระงับไป และเกิดหนี้ผูกพันกันขึ้นใหม่ระหว่างเจ้าหนี้กับ
บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็คือหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทใหม่ตามมาตรา ๒๔ วรรคแรก
นั่นเอง

ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะค้ำประกัน หนี้ที่เจ้าหนี้มีต่อรัฐวิสาหกิจเดิม
เรียกว่า หนี้ประธาน ถ้าหนี้ประธานเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว หนี้ตามสัญญาค้ำประกัน
ของกระทรวงการคลัง เรียกว่า หนี้อุปกรณ์แห่งหนี้ประธาน เมื่อหนี้ประธานระหว่างเจ้าหนี้กับรัฐวิสาหกิจเดิม
มีการแปลงหนี้ใหม่ โดยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เข้ามาเป็นลูกหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ

ทำให้หนีประธานระดับดังกล่าวข้างต้น หนีอุปกรณ์ตามสัญญาค้ำประกันยอมระงับไปด้วย ผู้ค้ำประกันยอมหลุดพ้นความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ เจ้าหนี้ก็จะได้รับความเดือดร้อน และจะดำเนินการเรียกร้องให้รัฐวิสาหกิจเดิมชำระหนี้เพราะไม่มีการค้ำประกันหนี้ ที่เจ้าหนี้จะใช้สิทธิเรียกร้องให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือผู้ค้ำประกันให้ชำระหนี้ได้อีกต่อไป ถ้าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ปฏิเสธการชำระหนี้ และจะไม่มีใครเชื่อถือการบริหารงานของรัฐอีก ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายโดยมีข้อความตามมาตรา ๒๔ วรรคสองว่า “ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ นั้นต่อไป” คือหนีอุปกรณ์ตามสัญญาค้ำประกันของกระทรวงการคลังไม่ระงับไปด้วย แม้จะมีการเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมมาเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ กระทรวงการคลังจึงไม่หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน กรณีตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคแรกและวรรคสอง จึงเป็นเรื่องของการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการในเรื่องนี้ระหว่างเจ้าหนี้กับรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยกระทรวงการคลังยังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดอยู่ จึงต้องถือว่าหนี้ที่โอนมาเป็นของบริษัทยังเป็นหนี้ของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังในหนี้ของบริษัทใหม่จึงถือว่าเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐนั่นเอง

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ จึงมิได้เลือกปฏิบัติให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการดังที่ผู้ร้องเข้าใจแต่ประการใด จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องในปัญหาข้อ ๒ จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนปัญหาตามข้อ ๓ เรื่องการรักษาผลประโยชน์ของชาติผู้ร้องอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีสิทธิยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นว่ามีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การสาธารณสุขปกศ ฯลฯ ประการใดจึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน และประเทศชาติเป็นส่วนรวม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๑)

ก่อนวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยขอกว่าสรุปถึงวิธีการหรือขั้นตอนการแปรรูปและขอบเขตการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจเท่าที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก่อนกล่าวคือ

๑. ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (โปรดดูองค์ประกอบในมาตรา ๕) มีอำนาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วน หรือทั้งหมด ของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (มาตรา ๑๓)

๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการและแนวทางแล้ว ก็มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (องค์ประกอบดูมาตรา ๑๖) พิจารณารายละเอียดในการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง (ตามมาตรา ๑๕) และพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งบริษัท ตามมาตรา ๑๕ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา ๒๑)

๓. เมื่อดำเนินการตามข้อ ๒ เสร็จแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป (มาตรา ๒๑ วรรคสอง)

๔. ขั้นตอนต่อไปเป็นเรื่องการจัดตั้งบริษัทโดยมาตรา ๒๒ บัญญัติให้ นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดจดทะเบียนบริษัท

๕. เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทตามข้อ ๔ แล้ว ก็ให้ดำเนินกิจการของบริษัทต่อไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

ทั้งนี้ มาตรา ๒๒ วรรค ๓ ได้บัญญัติหลักการให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนแล้วเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมดต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจบสิ้นขั้นตอนเพียงเมื่อได้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว กระทรวงการคลังได้เข้าไปถือหุ้นของบริษัทไว้ทั้งหมดเท่านั้น อันถือได้ว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นบริษัทของรัฐต่อไป หากได้มีผลไปถึงว่าหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องมีการเปลี่ยนมือไปสู่ผู้ถือหุ้นคนอื่นต่อไปไม่ ดังนั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังไม่มีผลกระทบต่อ ถึงรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง การสาธารณสุขปกศที่ได้เปลี่ยนมาเป็นบริษัทอันอาจกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม แต่ประการใด แต่อยู่ที่ขั้นตอนการนำไปใช้ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมิใช่ขั้นตอนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไป ก้าวก่ายแทรกแซง และตามรัฐธรรมนูญก็บัญญัติกระบวนการควบคุมแก้ไขปัญหาไว้โดยตรงอยู่แล้ว

ข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองว่า ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด โดยรัฐจะกำกับดูแลการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ฯลฯ ซึ่งผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ก็คือ ถ้าหากว่าไม่มีกรณีจำเป็นรัฐก็ไม่อาจตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นดำเนินกิจการแข่งขัน หรือผูกขาดตัดตอนกับเอกชน การประกาศใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... จึงอาจมองในอีกแง่หนึ่งได้ว่าเป็นการดำเนินการขั้นต้นที่จะลดจำนวนรัฐวิสาหกิจที่รัฐประกอบกิจการเอง เพื่อเปิดโอกาสไปสู่การให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินในโอกาสต่อไป หากการกระทำของรัฐไม่มีมาตรการค้ำครองผู้บริโภคอย่างไร หรือไม่ปฏิบัติตามข้อยกเว้นในมาตรา ๘๗ ใดๆ เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้วโดยไม่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ข้ออ้างของผู้ร้องตามข้อ ๓ จึงไม่ตรงกับหลักการของมาตรา ๘๗ ดังกล่าว

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ๙ มาตรา ๒๖๒ (๑) ดังที่ผู้ร้องอ้าง

อนึ่ง จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยปัญหาในคดีนี้เป็นกรณีวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายโดยแท้ ผู้ทำคำวินิจฉัยมิได้นำปัญหาการเมืองหรือปัญหาอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องและมีได้มีเจตนาจะทำให้คำวินิจฉัยนี้เกิดปัญหาการเมือง การปกครองของประเทศ แต่ประสงค์จะให้ปัญหานี้เกิดความกระจ่างและยุติด้วยหลักการและเหตุผลตามกฎหมาย โดยผู้ทำคำวินิจฉัยได้นำหลักการในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป หลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามลำดับมาวินิจฉัยปัญหาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งกรณีตามปัญหานี้มิใช่การตีความรัฐธรรมนูญหรือเกิดช่องว่างในรัฐธรรมนูญเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลงลืมหรือละเลยมิได้บัญญัติไว้อันจะนำหลักการในกฎหมายดังกล่าวมาวินิจฉัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. กำหนดหลักการ และวิธีการเบื้องต้นในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาก็มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว โดยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นองค์กรหลักในรัฐธรรมนูญ ต่างก็มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนและมีการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจสอดแทรกเข้าไปก้าวก่ายการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสามโดยไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งให้ทำได้ รัฐสภาจึงมีอำนาจอิสระภายในกรอบอำนาจที่จะตราพระราชบัญญัติออกใช้บังคับมีข้อความอย่างใดก็ได้ อย่างเป็นอิสระเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปชี้แนะหรือควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภา ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นอิสระตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องหรือขัดขวาง การกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ส่วนศาลจะไม่ขอกล่าวถึง เพราะศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในเบื้องต้น โดยไม่มีบทบังคับว่ารัฐจะต้องทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่จัดตั้งขึ้นการที่ คณะรัฐมนตรีจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาแปรรูป และจะมีมติยุบรัฐวิสาหกิจใดเพื่อดำเนินการแปรรูปตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เพราะในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภาเห็นชอบในการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยมีข้อความตามมาตรา ๒๘ ดังกล่าว หากไม่เป็นไปตามความประสงค์ หรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนก็เป็นเรื่องของรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือแม้แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ประท้วงคัดค้านได้ ถ้าวางพระราชบัญญัตินั้นไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายขัดขวางมิให้รัฐสภาตรากฎหมายที่มีข้อความ เช่น มาตรา ๒๘ โดยอ้างว่า รัฐสภาจะออกกฎหมายให้ใช้มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายและตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขในการยุบเลิก เพราะมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกามีศักดิ์ต่ำกว่า กฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ มิได้ เพราะการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาโดยตรงย่อมไม่อยู่ในความควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะควบคุมรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จึงมีใช้บทสรุปว่าการกระทำของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีถูกหรือผิดอย่างไร เป็นเพียงวินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ แต่ผู้จะวินิจฉัยว่าถูกหรือผิดอย่างไร จึงเป็นอำนาจของประชาชนที่ยังมีสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะแสดงออก

อนึ่งตามที่มีกระแสจากบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มแสดงความคิดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายขยายชาตินั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า เนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้รัฐบาลต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นทุกแห่งเป็นบริษัท เพื่อเตรียมจะขายหุ้นให้เอกชนหรือกลุ่มเอกชนใด ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเพียงว่า เมื่อได้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทแล้ว ก็ให้กระทรวงการคลังเข้าถือหุ้นทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจไว้แล้ว ดำเนินการบริหารจัดการบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดต่อไปเท่านั้น ความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการมองการกระทำหรือเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมายมิใช่มองที่ตัวบทกฎหมาย และเป็นการคาดการณ์ในอนาคตในแง่ร้าย ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะคิดหรือแสดงความคิดเห็นได้ อย่างไรก็ตามก็ตามดังที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารจัดการบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่แทนรัฐวิสาหกิจจะกระทำอย่างไร ไม่ใช่เป็นเรื่องของตัวบทกฎหมายแต่เป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลในอนาคตที่จะต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐสภาและประชาชนตามกฎหมายที่กำหนดไว้แล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวล่วงแทรกแซง เพราะคณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ และมาตราอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ ก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญขยายอำนาจเข้าไปวินิจฉัยจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วยซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และจะทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี อีกทั้งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจอธิปไตยที่ควรเป็นของประชาชนไปวินิจฉัยการกระทำของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาและเป็นการกระทำในอนาคตว่าถูกผิดเช่นใด นอกจากเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาดังกล่าวแล้วจะกลายเป็นตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนเพราะเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจแทนประชาชนเสียเอง

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ได้เพียงข้อยุติว่า เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้รับรองการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาในการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของ

ประชาชนหรือไม่ว่าผู้ก่อกวนการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาในอนาคตจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้ในทางที่ชอบด้วย เจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ว่า หากมีการกระทำที่ไม่ชอบเกิดขึ้นในอนาคตโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ควรใช้กลไกของรัฐสภาและประชาชนเรียกร้องให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก็จะเกิดผลดีและถูกต้องตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยิ่งกว่า

ดังเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ข้อความตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ