

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นเพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒ (๑) ในสาระสำคัญ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๓ (ภายหลังปรับเป็นมาตรา ๒๘) บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว

๒. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังคำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัดที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๔ นี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่นยอมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการเลือกปฏิบัติ

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่คณะรัฐมนตรีเลือกดำเนินการ อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กุ่มครองไว้ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นมาตรา ๘๗ ไว้แต่อย่างใด

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำสั่งแจงในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจจากรูปองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยจะมีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมดและในร่างมาตรา ๒๕ ได้บัญญัติให้โอนพนักงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นพนักงานของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ รวมทั้งร่างมาตรา ๒๖ ได้บัญญัติให้บริษัทดังกล่าวยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม ฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีหลักการเป็นเพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจจากเดิมที่เป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและมีการประกอบกิจการเช่นเดิม ซึ่งยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน อันเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ และจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐวิสาหกิจดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทำให้รัฐวิสาหกิจเดิมไม่มีการดำเนินการอีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจเดิมโดยผลของร่างพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างมาตรา ๒๘ จึงบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยร่างมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีการใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘

โดยสรุปการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ ซึ่งการที่รัฐสภาได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นทั้งหมด ซึ่งมีใช้เป็นกฎหมายที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นบริษัทเอกชน ฉะนั้น บริษัท

รัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนรูปแบบจากองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่เช่นเดิมและจะมีการประกอบกิจการต่อเนื่องมาจากกิจการเดิม ด้วยเหตุนี้ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจเดิม จึงต้องผูกพันต่อไปกับการดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมนั้น และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไปจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิม อันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่มีการกู้เงินเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะที่กู้จากสถาบันการเงินต่างประเทศ เจ้าหนี้อาจเรียกให้ชำระคืนเงินกู้โดยทันที หรือเพิ่มอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่รัฐวิสาหกิจไม่อาจสามารถรับภาระได้ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการของบริษัทรัฐวิสาหกิจประสบปัญหาอย่างมากแต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันได้ โดยเฉพาะกรณีถ้าหากบริษัทนั้นมีการถือหุ้นโดยเอกชน การบัญญัติเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ารัฐประสงคิให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการอย่างเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่น เพราะเอกชนทั่วไปย่อมต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเช่นกัน สำหรับหนี้ใหม่ของบริษัทรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังจะค้ำประกันเงินกู้ให้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการรองรับสิทธิของบริษัทรัฐวิสาหกิจเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานและการให้บริการซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง นอกจากนี้ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด ฉะนั้น สถานะและการประกอบกิจการของบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงยังคงมีการดำเนินการอยู่ในลักษณะเดิมขององค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ มิใช่เป็นการจัดตั้งบริษัทเอกชนซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัตินี้และจะต้องมีการพิจารณาในระยะต่อไป นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อาจจำกัด หรืองดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่มีอยู่เดิมของรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจได้หรืออาจให้อำนาจเช่นว่านั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือ

เป็นของคณะกรรมการนโยบายทุนก็ได้ ทั้งนี้ จะต้องมีการพิจารณาทบทวนการให้หรือจำกัดสิทธิ เช่นว่านั้นอยู่เสมอ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการซึ่งเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขาได้แก่ สาขาพลังงาน ประปา โทรคมนาคม และขนส่ง ซึ่งองค์กรกำกับดังกล่าว จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและภาคเอกชนรายอื่นๆ ให้มีการแข่งขัน อย่างเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจได้ส่งคำชี้แจงสรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ เป็นการตรากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ซึ่งพระราชบัญญัติมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา การให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติจึงไม่ชอบ นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชนโดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทเอกชน จะมีผลให้พนักงานรัฐวิสาหกิจถูกเลิกจ้างและเปลี่ยนสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชน อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ และให้มีการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔

สรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๑. มีการตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ หรือ ก.ร.ช. ในปี ๒๕๓๐ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงสถานภาพของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายให้เป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แต่มีการต่อต้านจากกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐบาลต้องหยุดการดำเนินเรื่องดังกล่าว

๒. ต่อมาในปี ๒๕๓๔ กระทรวงการคลังได้เสนอร่างกฎหมายใหม่โดยเปลี่ยนชื่อจากเดิมเป็นร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. และรวมการแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งกระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๔ แต่ได้ขอถอนเรื่องมาพิจารณาใหม่ให้รอบคอบ

๓. ในปี ๒๕๓๖ กระทรวงการคลังได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลกในการศึกษาปรับปรุงดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และแนวทางที่เหมาะสมในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายทุนของรัฐวิสาหกิจด้วย

๔. กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายในปี ๒๕๓๘ และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจที่คณะทำงานได้ยกร่างขึ้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่ได้มีการยุบสภาเมื่อปลายเดือนกันยายน ๒๕๓๘ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงค้างอยู่

๕. เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ รัฐบาลโดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ทำข้อตกลงในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๑ ถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยในหนังสือระบุว่า รัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่างๆ รวมถึงเสนอกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Law) ในปีงบประมาณ ๒๕๔๑

๖. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๐ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๗. ต่อมามีการเปลี่ยนรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีนายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติรับหลักการของร่างกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเดิม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ และเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๘. สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. รับหลักการเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการฯ แก้ไข เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒๑๗ ไม่เห็นด้วย ๓ ไม่ลงคะแนน ๒ และเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๙. วุฒิสภาได้ประชุมเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๒ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาประชุมพิจารณาและลงมติเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการฯ แก้ไข เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๑๐๑ ไม่เห็นด้วย ๒ และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร

๑๐. สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาและลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย ๒๑๑ ไม่เห็นด้วย ๒๕ ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

๑๑. พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คนได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ เสนอความเห็นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และประเภทอื่นๆ ของรัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

๒. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ แห่ง คือ

- (๑) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- (๒) การไฟฟ้านครหลวง
- (๓) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- (๔) การประปานครหลวง
- (๕) การประปาส่วนภูมิภาค
- (๖) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
- (๗) การทำเรือแห่งประเทศไทย
- (๘) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- (๙) การสื่อสารแห่งประเทศไทย
- (๑๐) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (๑๑) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- (๑๒) องค์การเภสัชกรรม
- (๑๓) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (๑๔) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (๑๕) องค์การสะพานปลา
- (๑๖) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
- (๑๗) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- (๑๘) การกีฬาแห่งประเทศไทย

- (๑๙) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - (๒๐) ธนาคารแห่งประเทศไทย
 - (๒๑) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
 - (๒๒) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
 - (๒๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
 - (๒๔) ธนาคารออมสิน
 - (๒๕) การเคหะแห่งชาติ
 - (๒๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
๓. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ จำนวน ๑ แห่ง คือ
- (๑) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
๔. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชกำหนด จำนวน ๓ แห่ง คือ
- (๑) บริษัทตลาดรองสินทรัพย์ที่อยู่อาศัย
 - (๒) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
 - (๓) องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน
๕. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๑๕ แห่ง คือ
- (๑) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
 - (๒) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
 - (๓) องค์การคลังสินค้า
 - (๔) องค์การตลาด
 - (๕) องค์การพอกหนัง
 - (๖) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
 - (๗) องค์การแบดเตอรี
 - (๘) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
 - (๙) องค์การสวนสัตว์
 - (๑๐) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
 - (๑๑) สถาบันการบินพลเรือน
 - (๑๒) องค์การสวนยาง

- (๑๓) องค์การรถไฟฟ้ามหานคร
- (๑๔) องค์การแก้ว
- (๑๕) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- (๑๖) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทย
- (๑๗) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
- (๑๘) องค์การบริหารสินเชื่อบริษัท
- (๑๙) องค์การจัดการน้ำเสีย

๖. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เช่น

- (๑) บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (๒) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
- (๓) บริษัทอุ้งกรุงเทพ จำกัด
- (๔) บริษัทขนส่ง จำกัด
- (๕) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (๖) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด (มหาชน)
- (๗) บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
- (๘) บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- (๙) บริษัท ปตท. สผ. จำกัด (มหาชน)
- (๑๐) บริษัท ปตท. สผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด
- (๑๑) บริษัท ปตท. สผ. ออฟชอร์อินเวสเมนต์ จำกัด
- (๑๒) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- (๑๓) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด
- (๑๔) บริษัทกรุงไทย แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด
- (๑๕) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (๑๖) ธนาคารรัตนสิน จำกัด (มหาชน)
- (๑๗) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน)
- (๑๘) ธนาคารมหานคร จำกัด (มหาชน)
- (๑๙) ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

๗. รัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ (ไม่เป็นนิติบุคคล) จำนวน ๕ แห่ง คือ

- (๑) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- (๒) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- (๓) โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- (๔) โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ
- (๕) สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

และมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม กับวรรคสี่ บัญญัติว่า

วรรคสาม

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

วรรคดี

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

เห็นว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน ได้ทำหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นสำคัญที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญและตามระบบรัฐสภาหรือไม่ และมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

(๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ ... ฯลฯ ...

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ... ฯลฯ ...

มาตรา ๒๕ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นวันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นนั้นต่อไปโดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น ...

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และมีผลกระทบต่อการเมืองและสังคมด้วย จึงต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายฉบับนี้โดยละเอียด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย เริ่มจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๖ กำหนดให้กระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติในการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ คือ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหาร การปรับปรุงทางด้านการตลาด การให้เอกชนร่วมหุ้น และให้เอกชนบริหาร และการขายกิจการ โดยได้มีการกำหนดมาตรการว่า รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนจะพิจารณาขายให้เอกชน รัฐวิสาหกิจที่ไม่จำเป็นต้องมีให้ยุบเลิกเสีย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีกำไร เช่น การบินไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การทางพิเศษ การสื่อสารแห่งประเทศไทยและองค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย ได้มีการเตรียมการนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อขายหุ้นให้แก่ประชาชนแต่การบริหารยังคงอยู่ในความรับผิดชอบเช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลซึ่งต้องแบกรับอยู่จำนวนมาก และได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เช่น ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้เอกชนเข้าร่วมถือหุ้นโรงงานกระดาษบางปะอิน ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีการยุบเลิกได้แก่ โรงงานกระสอบป่าน กรมโรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าไม่มีต่างชาติหรือทุนต่างประเทศมาเกี่ยวข้อง

แนวความคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทยในระยะแรกๆ รัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นการขายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการขาดทุน และรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็น เพื่อปลดเปลื้องภาระการเป็นเจ้าของและเพื่อลดบทบาทการดำเนินงานที่รัฐบาลแบกรับภาระอยู่ ตามแบบของประเทศอังกฤษซึ่งยึดถือว่ารรัฐวิสาหกิจเป็นหลักการพื้นฐานตามแนวความคิดสังคมนิยม หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ พรรคแรงงานมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ได้ขยายกิจการรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวางในด้านการพลังงาน การขนส่งสาธารณะ การสื่อสาร และกิจการเหล็ก ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ฐานะทางการคลังของประเทศอังกฤษตกต่ำมาก มีผลกระทบต่อโครงการลงทุนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล พรรคอนุรักษนิยมได้เป็นรัฐบาลได้ใช้นโยบายขายกิจการต่างๆ แก่เอกชนให้พนักงานซื้อหุ้นในรัฐวิสาหกิจได้ เพื่อให้การดำเนินกิจการต่างๆ มีการแข่งขันอย่างแท้จริงปรากฏว่าได้รับความสนใจจากมหาชนอย่างกว้างขวาง รัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยมได้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังและประสบผลสำเร็จ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษมีเจตนาหมายเพื่อขายให้แก่เอกชนคนอังกฤษด้วยกัน ดังเช่นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยในระยะแรก ต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยตามกระแสการเมืองและเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลได้ประสบตั้งแต่กลางปี ๒๕๔๐

สาเหตุที่ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจนได้รับความเสียหายทางการเงินและการคลังอย่างมากมาย ประการแรกมาจากรัฐบาลสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวน ๕๘ แห่ง และสาเหตุสำคัญคือการลดค่าเงินบาท เนื่องจากถูกกลุ่มนักค้าเงินระดับโลกโจมตีค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและยึดถือค่าเงินข้ามชาติระดับโลกซึ่งเป็นเจ้าของกองทุนการเงินรวมกันจำนวนมหาศาลได้โจมตีค่าเงินบาทของไทยตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๓๕ ประเทศไทยได้ใช้เงินทุนสำรองเงินตราของประเทศปกป้องค่าเงินบาทเป็นจำนวนมากหลายครั้ง เช่น

วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๒.๒๑ พันล้านเหรียญสหรัฐ
วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๑.๐๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ
วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ใช้เงินทุนสำรองจำนวน ๖.๐๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ
วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มีการโจมตีค่าเงินบาทที่รุนแรงที่สุด ได้ใช้เงินทุนสำรองเพื่อป้องกันค่าเงินบาทวันเดียวหมดเงินไปกว่า ๑ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ (กว่า ๒๖๐,๐๐๐ ล้านบาท) จนในที่สุดเงินทุนสำรองเงินตราของประเทศไทยซึ่งมีจำนวนมากถึง ๓๘.๖๕ พันล้านเหรียญสหรัฐ เหลืออยู่ในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เพียง ๒.๘ พันล้านเหรียญสหรัฐ รัฐบาลได้ประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวทำให้ค่าเงินบาทจากเดิมที่มีค่าประมาณ ๒๖ บาทเศษต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ จนมีค่าต่ำที่สุดเท่ากับ ๕๖ บาทเศษต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ (รายงานผลการวิเคราะห์และวิจัย “ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตการณ์เศรษฐกิจ” เสนอโดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑) จากเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศไทยถูกนักเก็งกำไรค่าเงินข้ามชาติเก็บกวาดทุนสำรองเงินตราต่างประเทศไปกว่า ๓ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ หรือเท่ากับเงินจำนวน ๗ แสนล้านบาทถึงกว่า ๑ ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนสูงมากอย่างไม่น่าเชื่อเป็นผลให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนไทยอย่างแสนสาหัส คนไทยและลูกหลานต้องแบกภาระหนี้สินมโหฬารนี้ต่อไปหลายสิบปี หากประเทศไทยไม่สูญเสียเงินจำนวนมหาศาลในเวลา ๖ เดือนเศษแล้ว ก็สามารถใช้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศดังกล่าวแก้ปัญหาการเงินและการคลังของประเทศได้ เมื่อ ๘ ปีที่แล้ว กลุ่มนักเก็งกำไรค่าเงินข้ามชาติดังกล่าวได้รวมกันโจมตีเงินปอนด์โดยเข้าทุ่มซื้อทุ่มขายเงินปอนด์ของประเทศอังกฤษ จนได้กำไรประมาณ ๑ พันล้านเหรียญสหรัฐจึงเลิก การกระทำดังกล่าวส่งผลให้ประเทศอังกฤษได้รับผลกระทบและเกิดความเสียหาย จนธนาคารกลางของประเทศอังกฤษต้องถอนตัวจากระบบกลไกแลกเปลี่ยนที่ร่วมอยู่กับหลายชาติในยุโรป ขณะนั้น และในที่สุดประเทศอังกฤษยอมเข้าร่วมกับระบบเงินเหรียญยูโรซึ่งเป็นเงินภูมิภาคใหม่กับชาติต่างๆ ในทวีปยุโรป นอกจากนี้เมื่อประเทศไทยตกอยู่ในสภาพล้มละลายทางเศรษฐกิจได้ขอความช่วยเหลือขอกู้เงินจากกองทุนการเงินแห่งเอเชีย (Asian Monetary Fund หรือ AMF) ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะจัดตั้งขึ้นและมีวงเงินถึง ๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐ แต่ถูกขัดขวาง ทั้งนี้ เพื่อบีบให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งต่อไปจะเรียกสั้นๆ ว่า ไอเอ็มเอฟ เพื่อขอเงินจำนวน ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ และเงินกู้จำนวนนี้นำมาใช้เป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเท่านั้น จะนำไปใช้ในกิจการอย่างอื่นไม่ได้ ประเทศไทยซึ่งตกอยู่ในภาวะสิ้นหวังและไม่มีทางเลือกจึงต้องยอมรับพันธกรณีต่างๆ ของ ไอเอ็มเอฟ โดยไม่มีการขัดขืนหรือต่อต้านใดๆ ทั้งสิ้น

รัฐบาลไทยโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้ขอความช่วยเหลือจาก ไอเอ็มเอฟ ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิก และได้ทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อขออนุมัติเงินจำนวน ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นเวลา ๓ ปี เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทย ในหนังสือแจ้งความจำนงมีข้อความสำคัญของแนวนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจและเศรษฐกิจเสรีว่า “ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ประเทศไทยมีแผนจะดำเนินการแปรรูปสายการบินแห่งชาติ และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในสาขาโทรคมนาคมและก๊าซ โดยจะปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ รวมถึง กฎหมายร่วมทุน” ต่อมา พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เข้าดำรงตำแหน่ง และได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๒ ถึงฉบับที่ ๗ กับ ไอเอ็มเอฟ มีข้อความในหนังสือแจ้งความจำนง ฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า “จะแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ” จึงเห็นได้ว่าข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับ ไอเอ็มเอฟ รัฐบาลไทยถือเป็นพันธกรณีที่ต้องออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจรวม ๑๑ ฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งใน ๑๑ ฉบับดังกล่าว

ข้อตกลงด้านรัฐวิสาหกิจกับไอเอ็มเอฟ มีสาระสำคัญของแนวนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการในระยะ ๓ ปี มีดังนี้

๑. ปรับปรุงฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายการเกินดุลภาครัฐบาลร้อยละ ๑ ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GDP) รวมถึงการควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และลดการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ

๒. ทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของแผนการลงทุน โดยเน้นการลงทุนในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ และโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก และธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย

๓. ปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้คุ้มทุน

๔. เร่งรัดดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจโดย

- การให้สัมปทานโครงการที่มีความสำคัญ และใช้วงเงินลงทุนสูง

- การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทลูก

- การจำหน่ายจ่ายโอนรัฐวิสาหกิจที่หมดความจำเป็น

- การปรับปรุงหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้การเพิ่มบทบาทภาคเอกชนมีประสิทธิภาพ

รวดเร็ว และโปร่งใส

๕. รายได้อันเกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและจะต้องนำไปเพื่อใช้สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีคุณภาพยิ่งขึ้น หรือเป็นรายได้นำเข้าคลังโดยแยกเป็นบัญชีต่างหาก ไม่นำไปรวมกับการบริหาร

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แบบทุนนิยมมาช้านาน และพัฒนาก้าวหน้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นระยะๆ มาตลอด ด้วยความมั่นใจในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของชาติตะวันตก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยหลังจากรัฐบาลขอรับความช่วยเหลือจาก ไอเอ็มเอฟ ได้เปลี่ยนนโยบายไปจากเดิมอย่างรวดเร็ว เนื่องจากนโยบายใหม่ถือว่าเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจตามที่รัฐบาลได้เสนอต่อไอเอ็มเอฟ และมีนโยบายเปิดกว้างให้ทุนต่างประเทศเข้ามาโดยเสรี ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจฉบับหนึ่งใน ๑๑ ฉบับ ที่รัฐบาลมีพันธกรณีกับไอเอ็มเอฟแม้รัฐบาลได้ชี้แจงว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระที่รัฐบาลมีอยู่ในรูปต่างๆ เช่น การอุดหนุนชดเชยการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ การค้ำประกันเงินกู้ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือคุณภาพในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจต่อประชาชนให้ดีขึ้น แต่ประเทศต่างๆ ที่รับความช่วยเหลือจากไอเอ็มเอฟ ต้องถูกบังคับให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ไอเอ็มเอฟบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติ เมื่อพิจารณาถึงรัฐวิสาหกิจหลายแห่งเป็นกำลังเพื่อผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชนและมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีสินทรัพย์รวมประมาณ ๔ ล้านล้านบาท มีคนทำงานเกือบ ๓ แสนคน และมีกำไรส่งให้รัฐบาลเป็นรายรับของงบประมาณแผ่นดินปีละ ๕-๖ หมื่นล้านบาท การที่รัฐบาลต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ทำไว้กับไอเอ็มเอฟ จึงมีผลเสมือนเป็นการวางระบบเศรษฐกิจของประเทศใหม่ มีผลกระทบถึงสังคมคนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงต้องมีการพิจารณาถึงผลดีและผลเสียอย่างละเอียดและรอบคอบจากตัวอย่างประเทศเม็กซิโกและประเทศอาร์เจนตินา ที่ได้กระทำตามเงื่อนไขของไอเอ็มเอฟอย่างเคร่งครัดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว มีผลเสียหายเกิดขึ้นหลายประการ คือ

๑. ประเทศขาดเงินจากผลกำไรของรัฐวิสาหกิจที่ส่งเข้าเป็นงบประมาณรายได้แต่ละปี
๒. คนว่างงานเพิ่มขึ้นประมาณ ๑ ใน ๓ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของคนงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด
๓. ค่าบริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคมีราคาแพงสูงขึ้นเป็น ๒ ถึง ๓ เท่าจากเดิม
๔. รัฐวิสาหกิจสำคัญตกเป็นของต่างชาติ และมีผลกระทบถึงความมั่นคงของประเทศ
๕. มีปัญหาอาชญากรรมสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติ

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีทั้งหมด ๓๑ มาตรา มาตรา ๔ บัญญัติถึงรัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๒๓ บัญญัติถึงคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่จะจัดตั้งขึ้น คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และการจดทะเบียนบริษัท มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๒๗ บัญญัติเรื่อง อำนาจ สิทธิ ประโยชน์ และทรัพย์สินของบริษัทที่จะตั้งขึ้น ส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่เป็นประเด็นหลัก

คือ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรีให้ออกพระราชกฤษฎีกามีอำนาจยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งมีผลกระทบถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จำนวน ๒๖ แห่ง จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ๑ แห่ง และจัดตั้งโดยพระราชกำหนด ๓ แห่ง ส่วนรัฐวิสาหกิจนอกนั้น จำนวนกว่า ๔๐ แห่ง ไม่มีปัญหา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายดังกล่าวรวม ๓๐ แห่ง เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีความสำคัญต่อประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร การปิโตรเลียม ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน และการรถไฟ เป็นต้น รัฐวิสาหกิจดังกล่าวส่วนใหญ่ดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หากยึดวิธีการเดิม รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ละฉบับตามความจำเป็นแต่ละกรณี ซึ่งไม่เหมือนกัน เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ แล้ว จะเห็นว่ามาจากร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๒๐ วรรคแรก มีข้อความว่า “ในกรณีที่มีประกาศของคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกเมื่อได้มีการจดทะเบียนบริษัทที่มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น แต่ถ้าวรัฐวิสาหกิจใดมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหลายบริษัท ให้นับแต่เมื่อได้จดทะเบียนบริษัทสุดท้ายแล้ว” จึงเห็นได้ว่าร่างเดิมให้ประกาศของคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง แต่เพิ่มให้ออกพระราชกฤษฎีกาเข้ามาภายหลัง การที่มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ และให้รายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยหลายประการ คือ

๑. วิธีการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกระทำได้หรือไม่ เห็นว่า หลักการยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้หลายประการคือ ออกกฎหมายใหม่ระบุชื่อกฎหมายเก่าโดยแจ้งชัด หรือโดยกฎหมายใหม่มีบทบัญญัติขัดต่อกฎหมายเก่า ถือว่ากฎหมายเก่าถูกยกเลิกโดยปริยาย แต่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่มีมาตราที่บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยแจ้งชัด ซึ่งหากมีบัญญัติไว้จะมีผลให้รัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกทันทีในวันที่ใช้บังคับกฎหมายนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจทุกแห่งยังคงมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดิม แต่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งวิสาหกิจทุกแห่งในอนาคตได้ โดยมีเงื่อนไขต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอนาคตเมื่อฝ่ายบริหารต้องการ เป็นการออกกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายในแนวใหม่ แตกต่างจากหลักการยกเลิกกฎหมายที่ได้ยึดถือปฏิบัติมาแต่เดิม หากมาตรา ๒๘ ใช้ได้ ต่อไปจะมีการออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายเดิมในลักษณะเช่นนี้อีกหรือไม่ ซึ่งจะมีผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในอนาคตด้วย

๒. การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เป็นการใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีศักดิ์ต่ำกว่ายกเลิกกฎหมายที่สูงกว่าหรือไม่ ปัญหานี้มีแนวคิดได้สองทาง คือ ทางแรกถือว่าพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยตรง ทางที่สองถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีผลว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ถ่ายโอนอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารหรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสองที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วได้ จากหลักการตามรัฐธรรมนูญว่า พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติไม่ได้ นอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ซึ่งเป็นหลักพิเศษ ยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๘ จึงขัดกับหลักการดังกล่าว ข้ออ้างว่ามาตรา ๒๘ เป็นเพียงเงื่อนไขให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจถูกยกเลิกสิ้นผลเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ไม่อาจใช้หักล้างหลักการดังกล่าวได้ ส่วนในแนวคิดที่สองนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติให้รัฐสภาให้อำนาจออกพระราชบัญญัติ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถ่ายโอนอำนาจการออกพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติแทนได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่อาจกระทำได้

๓. มาตรา ๒๘ เป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายพิเศษหรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ ๓ ประเภท คือ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง พระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่สำคัญสูงสุด มาตรา ๒๑๘ บัญญัติให้ออกพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งยังมีเงื่อนไขต่อไปว่าคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ชักช้าด้วย ส่วนพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญน้อยกว่าพระราชกำหนดมาก การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายพิเศษนอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๔. เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของอำนาจอธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญให้แบ่งออกเป็น ๓ สาขา คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจทั้งสามมีความเป็นอิสระ และต่างมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balance) ซึ่งกันและกัน

อำนาจทั้งสามต่างทำหน้าที่มีเป้าหมายเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนแต่ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพราะฝ่ายบริหารมีคนอยู่ในมือจำนวนมาก มีอำนาจมากมายตามที่กฎหมายต่างๆ บัญญัติให้อำนาจไว้ และฝ่ายบริหารสามารถคุมถุงเงินหรือเงินงบประมาณของประเทศ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังถือโอกาสคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไว้อีกด้วย หลักการที่อำนาจอธิปไตยต้องมีความเป็นอิสระแยกจากกันและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้จึงไม่ค่อยได้ผล ฝ่ายนิติบัญญัติต้องยอมออกกฎหมายตามที่ฝ่ายบริหารต้องการและไม่สามารถปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ระบบรัฐสภาที่ไม่เข้มแข็งจึงไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนและของประเทศชาติได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นฉบับปฏิรูปการเมือง มีการบัญญัติถึงหลักการใหม่ๆ เช่น การเสนอออกกฎหมายที่อาจกระทบถึงประโยชน์ส่วนได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ บัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายการจำกัดให้มีสาธารณูปโภคหรือเกี่ยวกับประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้แทนที่จะให้รัฐสภาออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ๓๐ แห่ง เป็นรายๆ ไป มีผลทำให้การเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๑๗๐ หหมดโอกาสและไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณากฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐสภาต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบและใช้เหตุผลความจำเป็นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างกันออกไป โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๖๕ มาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๗๑ มาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ มาตรา ๑๗๔ มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๗๖ มาตรา ๑๗๗ และมาตรา ๑๗๘ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็หมดไปเช่นกัน ข้ออ้างของฝ่ายบริหารที่ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้เพื่อความรวดเร็วไม่ชักช้า เพื่อให้ทันกับกระแสเศรษฐกิจของโลกซึ่งเคลื่อนไหวไว้มาก จึงเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความจำเป็นที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎหมายอีกต่อไป ทั้งนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๒๕ บัญญัติให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้าหลังจากรัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว

เท่ากับเป็นการเปลี่ยนหน้าที่ของรัฐสภาจากรัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมาย เป็นรัฐสภามีหน้าที่รับทราบการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทน เป็นการขัดกับหลักการแบ่งอำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แม้เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นในภายหลัง แต่รัฐบาลได้กระทำการไปรวดเร็วมากกว่าที่คิด เช่น การแปรรูปธนาคารกรุงไทย จำกัด รัฐบาลได้ตกลงกับไอเอ็มเอฟว่าในปี ๒๕๕๓ จะให้ต่างประเทศถือหุ้นได้ ๒๐% และภายในปี ๒๕๕๕ จะให้ต่างประเทศถือหุ้นได้ถึง ๕๑% แต่ปรากฏว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด มีปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงมาก เนื่องจากผู้บริหารธนาคารไร้ประสิทธิภาพ หากขายให้ต่างชาติ จะได้เงินน้อยเสมือนขายสมบัติให้ต่างชาติในราคาถูก รัฐบาลต้องทำหนังสือขออนุมัติไอเอ็มเอฟเลื่อนการแปรรูปธนาคารกรุงไทย จำกัด การที่ขออนุญาตต่างชาติเช่นนี้จะถือว่าประเทศไทยมีเอกราชทางเศรษฐกิจได้อย่างไร และรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งคือธนาคารออมสิน รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ ของพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ธนาคารออมสินจัดสรรรายได้แต่ละปีเป็นรายได้ส่งเข้ารัฐ เพราะธนาคารออมสินได้รับยกเว้นมาตั้งแต่เริ่มตั้งธนาคารออมสินเป็นต้นมา ธนาคารออมสินมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เป็นผู้ทรงพระราชทานกำเนิด เดิมใช้ชื่อว่าคลังออมสินตามแบบคลังออมสินของประเทศอังกฤษ เพื่อรักษาทรัพย์สินสมบัติของราษฎรชาวนา ได้ทรงพระราชทานเงินให้เป็นทุนในชั้นต้น จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และในปี ๒๕๖๒ ได้พระราชทานเงินเพิ่มอีกจำนวน ๘๒,๕๒๑.๕๐ บาท ในสมัยนั้นนับว่ามีมูลค่ามหาศาลแต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือ พระบรมราชปรีโยบายอันประเสริฐที่เป็นพระราชมรดก คือ การออมทรัพย์ของชาติ นโยบายเพื่อป้องกันพสกนิกรของชาติมิให้ประสบกับความยากจนทุกข์เข็ญ เพราะทรงเห็นว่าความยากจนเป็นทุกข์ร้ายกาจที่สุดในโลก โดยการเพาะนิสัยประหยัด เริ่มจากเด็กๆ และเยาวชน ธนาคารออมสินได้ดำเนินการสนองนโยบายของพระองค์ตลอดมา ได้ขยายกิจการรับฝากเงินออมทรัพย์ตามโรงเรียนต่างๆ ทั่วประเทศ จนเด็กๆ รู้จักธนาคารออมสินดี ธนาคารออมสินได้ชื่อว่าเป็นธนาคารของเด็กนักเรียน และได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งกำไรให้รัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ โดยนำกำไรไปใช้จ่ายกิจการได้ การที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารออมสินส่งกำไรบางส่วนให้รัฐบาล แม้จะอ้างว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องปฏิบัติ และเป็นไปตามข้อตกลงกับไอเอ็มเอฟก็ตามคนไทยมีความรู้สึกเจ็บปวดเหมือนถูกทำร้ายที่หัวใจ และไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลอย่างมาก

๕. การกระทบถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้กฎหมายและอำนาจยับยั้งที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ หรือไม่

“มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

“มาตรา ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ มีผลทำให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวน ๓๐ ฉบับ พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงลงพระปรมาภิไธย และหากไม่ทรงเห็นชอบด้วยก็ไม่มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายมีความสำคัญมากตามรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ มีบทบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้ง (Veto) การออกพระราชบัญญัติของสภาองเกรสได้ เมื่อประธานาธิบดีได้ใช้สิทธิยับยั้งแล้ว หากร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ผ่านการพิจารณาของสภาองเกรสเป็นครั้งที่สอง โดยได้รับเสียงสนับสนุน ๒ ใน ๓ ก็อาจออกเป็นกฎหมายได้ (The United States Constitution : Section 7, Clause 2) จึงเป็นหลักการที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย มีข้อแตกต่างคือ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะที่พระมหากษัตริย์ของประเทศไทยทรงเป็นองค์พระประมุขและอยู่เหนือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการทางศาล

การใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญของไทย ในอดีตเคยมีตัวอย่างที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติคือ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๗ สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ไม่ทรงเห็นชอบด้วย แม้สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติยืนยัน แต่ก็ยังมีทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลา ในที่สุดนายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญในขณะนั้น มีคำสั่งให้ประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ตัวอย่างการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยับยั้งกฎหมายในสมัยรัชกาลปัจจุบันคือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการให้ศาลกำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำกรณีกระทำละเมิดโดยหมิ่นประมาทโดยเพิ่มมาตรา ๔๔๗ ทวิว่า ค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒๓ วรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยการโฆษณาด้วยหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือด้วยสื่อมวลชนอย่างอื่น ให้ศาลกำหนดให้เท่ากับเงินค่าปรับจำนวนยี่สิบเท่าของอัตราโทษปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา วันแต่จะพิสูจน์ความเสียหายได้มากกว่านั้น ซึ่งอัตราโทษปรับขั้นสูงที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๒๘ ที่แก้ไขใหม่คือปรับไม่เกินสองแสนบาท ดังนั้น ศาลจะต้องกำหนดค่าเสียหายเป็นจำนวนถึง ๔ ล้านบาท ตายตัว ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภาในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๕ วันศุกร์ที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕ แล้ว โดยเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วพระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมา โดยสภาไม่ได้มีการพิจารณาลงมติยืนยันตามเดิมแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ยับยั้งกฎหมาย ทรงกระทำเพื่อความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร และในฐานะเป็นประมุขของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ มีผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย และการใช้อำนาจยับยั้งกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๕ ข้ออ้างที่ว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงใช้อำนาจยับยั้งได้ เพราะพระราชกฤษฎีกาต้องทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นกัน เห็นว่า การใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นคนละเรื่องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ยับยั้งพระราชกฤษฎีกา จึงถือว่าเป็นเรื่องเดียวกันไม่ได้

ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่สมเหตุและไม่สมผล ฟังไม่ได้ สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ด้วย และไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นข้อ ๒ และข้อ ๓ อีกต่อไป

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ