

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก ๑๑๓ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. มาตรา ๒๗ (ซึ่งต่อมา คือ มาตรา ๒๘) ของร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา

๒. มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการกำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ และหากคณะรัฐมนตรีเลือกดำเนินการกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๓ บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นไปตามกระบวนการและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้รับเรื่องไว้วินิจฉัย และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับฟังคำชี้แจงและความเห็นของคณะรัฐมนตรี และผู้แทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวแล้ว

#### คำวินิจฉัย

ประเด็นรวมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็คือ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... “มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ และในรายละเอียดของคำร้องผู้ร้องได้กำหนดประเด็นเป็นการเฉพาะและเจาะจงไว้รวม ๓ ประเด็น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นประเด็นๆ ไป

พิจารณาแล้วเห็นเป็นการสมควรในเบื้องต้นที่จะทำความเข้าใจให้ถูกต้องเกี่ยวกับประเด็นที่แท้จริงที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียก่อนดังนี้คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แยกแยะกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” และกรณีที่มีการ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” กรณีแรกเป็นเรื่องของ “ข้อความ” ซึ่งหมายถึงเนื้อหาสาระที่ปรากฏตามถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องของ “กระบวนการ” ซึ่งหมายถึงขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามในการตราพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากลับกรองโดยวุฒิสภา การลงคะแนนเสียง อัตราส่วนของคะแนนเสียงที่จำเป็นและเงื่อนไขเกี่ยวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ และการยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ หลายมาตราในหมวด ๖ เป็นต้น

เมื่อตรวจสอบเหตุผลที่ผู้ร้องได้ยกขึ้นอ้างอิงและข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าประเด็นที่แท้จริงที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ข้อความ” ในร่างพระราชบัญญัติ ๑ มากกว่าหาได้เกี่ยวกับ “กระบวนการ” ในการตราพระราชบัญญัติแต่ประการใดไม่ เพราะไม่ได้มีการกล่าวอ้างและไม่ปรากฏว่าการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ได้กระทำขึ้นโดยผิดขั้นตอน หลักเกณฑ์ หรือวิธีการใดๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงย่อมไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” หรือไม่

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีอยู่ว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ๑ หรือไม่ ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ “บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ... โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนด แม้ว่าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติและ/หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นไปตามมาตรา ๒๘ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดได้” ทางด้านผู้ถูกร้องได้โต้แย้งว่า “ร่างมาตรา ๒๘ เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มิใช่โดยมติคณะรัฐมนตรี โดยร่างมาตรา ๒๘ ดังกล่าวได้บัญญัติเป็นเงื่อนไขในการให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมที่ถูกยกเลิกนั้นสิ้นผล เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วว่ามี การดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๒๘ โดยสรุปการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้”

เมื่อพิจารณาข้อความในร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เพื่อให้การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเดิมมีผลสมบูรณ์ จะต้อง มี (๑) มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น และ (๒) พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขที่ให้การยกเลิกนั้นมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยไม่มีรัฐสภาเข้ามา มีบทบาทในการพิจารณาเรื่องนี้อีกต่อไปแต่ประการใด เกี่ยวกับเรื่องนี้เห็นว่ามีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตราพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญ

ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่อนุญาตให้รัฐสภาถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้แก่องค์กรอื่นใดได้ ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งเท่านั้น เช่น การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๒๑ เป็นต้น

๒. การยกเลิก หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดก็ตาม จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายใหม่ที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่าหรือเท่ากันกับกฎหมายที่จะยกเลิกหรือที่จะแก้ไขเพิ่มเติม ฉะนั้น การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด โดยหลักการแล้วจะต้องกระทำโดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่ ที่มีศักดิ์สูงกว่าหรือเทียบเท่ากฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ซึ่งก็หมายความว่า ในกรณีรัฐวิสาหกิจ ๒๖ แห่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และอีก ๓ แห่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนด นั้น จะยุบเลิกได้ก็โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาอาจยุบเลิกโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด หรือโดยพระราชกฤษฎีกาด้วยกันเองก็ได้

๓. มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการตัดสินใจหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ย่อมไม่มีฐานะเป็นกฎหมายไม่ว่าในลำดับชั้นใดๆ ทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายใดๆ ได้ โดยเฉพาะกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น ในทำนองเดียวกัน พระราชกฤษฎีกาถึงแม้จะมีสถานภาพเป็นกฎหมาย (ของฝ่ายบริหาร) แต่ก็ไม่มีความศักดิ์และฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ จึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาได้ นั่นคือหลักการทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ประการหนึ่งสำหรับการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยวรรคห้าของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “การดำเนินการ...กับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย” การที่พระราชกฤษฎีกามีผล “ใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ” ในเรื่องที่กำหนดไว้ เป็นเพราะมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บัญญัติให้เป็นเช่นนั้นโดยชัดแจ้งและเจาะจงนั่นเอง อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้รัฐธรรมนูญเองก็ยังบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในขณะที่แคบและจำกัดขอบเขต กล่าวคือ บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้ได้ดังเช่นพระราชบัญญัติก็เฉพาะในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ไปไกลถึงกับให้พระราชกฤษฎีกามีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นว่านี้ ย่อมมีผลเท่ากับเป็น

การยืนยันโดยปริยายว่าในกรณีใดก็ตามที่ไม่ตกอยู่ในบังคับของข้อยกเว้นตามวรรคห้าที่กล่าวแล้ว ก็ยังจะต้องยึดถือหลักการทั่วไปที่ว่าพระราชกฤษฎีกาจะต้อง “ไม่ขัดต่อกฎหมาย” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาจึงไม่อาจมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมาย ซึ่งมีศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่สูงกว่าได้

๔. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ย่อมมีศักดิ์และลำดับชั้นสูงพอที่จะยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ แต่แทนที่ร่างพระราชบัญญัติ ฯ จะระบุให้ยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจใดบ้าง ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง กลับบัญญัติให้มติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกา มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ฝ่ายบริหารต้องการยุบเลิก ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นบทบัญญัติที่น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปดังกล่าว ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า แท้ที่จริงแล้วมาตรา ๒๘ แห่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ต่างหากที่เป็นบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ มิใช่มติคณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกร้องนี้พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระอันแท้จริงของร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งไปได้ กล่าวคือ ร่างบทบัญญัตินี้เป็นกรณีที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีใช้มติคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้นั้นเอง จึงเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความที่ไปไกลเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้อนุญาตไว้เสียอีก ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า จึงสรุปได้ว่า ตามหลักการและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง การตราพระราชบัญญัติใหม่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่ ควรจะต้องระบุชื่อของพระราชบัญญัติที่จะยกเลิกไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอน โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มิได้ทำเช่นนั้น แต่กลับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะกำหนดว่าในสถานการณ์ใด และในช่วงเวลาใดจะให้มีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ด้วยการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเสีย การตราพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าว จึงดูเหมือนว่ารัฐสภาได้สละบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอันควรเป็นของตนตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้แก่ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า “การที่รัฐสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีผลเป็นกรณีที่รัฐสภาได้ยินยอมวิธีการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะรัฐสภาย่อมไม่อาจให้ความยินยอมแก่วิธีการใดที่มีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นการสละหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้แก่รัฐสภาไว้ไปยังองค์กรอื่นอีกทอดหนึ่งได้

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นที่มีต่อเนื่องมาที่ว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ฯ หรือไม่ นั้น พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๘ ต้องถือว่าเป็นหัวใจของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้งฉบับเลยทีเดียว เพราะเป็นบทบัญญัติที่ให้เครื่องมือแก่รัฐบาลไว้เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการดำเนินการตามนโยบายหลัก คือ การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเดิม พร้อมกับยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ฉะนั้น ร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ด้วย อันยังผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

ความเห็นที่ว่าร่างมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่เป็นความเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องของนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่เป็นความเห็นที่อาศัยหลักการทั่วไปของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับเอาไว้ โดยพิจารณาเห็นว่า การไม่ยึดถือหลักการดังกล่าวจะเป็นแบบอย่างที่ไม่พึงปรารถนา และในที่สุดอาจนำไปสู่การบิดเบือนการใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นผู้ริเริ่มและย่อมมีส่วนร่วมในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาอยู่ด้วยแล้วได้ ตามที่ได้มีการอ้างอิงตัวอย่างของประเทศอังกฤษนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภาอังกฤษย่อมมีอำนาจเต็มที่ที่จะตราพระราชบัญญัติขึ้นในทำนองเดียวกันได้ เพราะรัฐธรรมนูญอังกฤษยึดถือหลักการของควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งจะตรากฎหมายใดๆ ขึ้นก็ได้โดยไม่มีช่องทางให้องค์กรอื่นใดกล่าวอ้างได้ว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างจากระบบรัฐธรรมนูญของไทยและของประเทศอื่นอีกบางประเทศที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่องค์กรทุกองค์กรจำต้องเคารพ ซึ่งแม้กระทั่งรัฐสภาเองก็ไม่มีอำนาจที่จะตราพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ในเมื่อได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เป็นอันตกไปทั้งฉบับแล้ว ก็ไม่น่าจะมีความจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นตามคำร้องอีกต่อไป แต่ทว่าศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากได้วินิจฉัยว่าร่างมาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมากโดยหันไปวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก ๒ ประเด็น ที่ผู้ร้องเสนอมาตามคำร้อง

ฉะนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอันดับที่สองก็คือ มาตรา ๒๘ วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

“ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และ สิทธิประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวง การคลัง แล้วแต่กรณี”

“ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังกำกับหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับกำกับก็ได้ เว้นแต่ จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระกำกับกำกับของกระทรวงการคลังนั้น”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง และวรรคสาม ดังนี้

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

.....

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะ กระทำมิได้”

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า “หลังจากที่เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้ จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหาร จัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่” มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... “เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชน ซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวง การคลังยังกำกับกำกับหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด กรณีนี้แตกต่างจากการกำกับกำกับหนี้ ซึ่งกระทรวง การคลังกำกับกำกับให้แก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินกิจการโดยถือได้ว่าเป็นหนี้ของรัฐ เมื่อมีเอกชนเข้ามา ถือหุ้นบริหารจัดการบริษัทจำกัดใหม่ที่ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถของบริษัทเช่นเดียวกับ ธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป....ถ้าหากบทบัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดให้บริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก รัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือก ปฏิบัติ”

ฝ่ายผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นรูปบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่นเดิม เพราะกระทรวงการคลังจะยังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทใหม่นั้นทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัตินี้จึง มิใช่กฎหมายที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นบริษัทเอกชนที่จะมีภาคเอกชนเข้ามาถือหุ้น “ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐที่ผูกพันอยู่กับกิจการของรัฐวิสาหกิจใหม่ที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม นั้น

และการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิม ยังคงเป็นผู้ค้ำประกันในหนี้จำนวนนั้นต่อไป จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผูกพันอยู่เช่นเดิมอันมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษเพิ่มแต่อย่างใด.... นอกจากนี้ ยังเป็นการรองรับสิทธิของบุคคลภายนอกที่ได้กระทำนิติกรรมกับรัฐโดยสุจริตและโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันทำให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ”

ความเห็นของผู้ร้องและคำโต้แย้งของผู้ถูกร้องตามที่กล่าวข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่าคำโต้แย้งของผู้ถูกร้องนั้นฟังขึ้นและเห็นสมควรชี้แจงหลักการที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ในคำวินิจฉัยส่วนตน ที่ ๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ ข้าพเจ้าได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างบุคคลธรรมดาด้วยกันและไม่น่าจะครอบคลุมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลธรรมดากับนิติบุคคล หรือระหว่างนิติบุคคลด้วยกันเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ผู้ร้องก็ย่อมไม่มีเหตุที่จะยกมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญขึ้นอ้างอิงในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิมกับบริษัทเอกชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้วางบรรทัดฐานที่แน่นอนในการตีความมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นนี้

๒. มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามการเลือกปฏิบัติในทุกกรณีหรือในทุกสถานการณ์ แต่บัญญัติห้ามเฉพาะการเลือกปฏิบัติ “โดยไม่เป็นธรรม” เท่านั้น การที่มาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... บัญญัติให้กระทรวงการคลังที่ค้ำประกันหนี้เดิมของรัฐวิสาหกิจอยู่นั้น รับภาระการค้ำประกันหนี้ในส่วนนี้ต่อไปหลังจากที่รัฐวิสาหกิจเดิมได้ถูกแปรรูปไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดแล้วนั้น มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทใหม่ (ที่เปลี่ยนสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม) มากกว่าสิทธิที่ให้แก่บริษัทอื่น แต่เป็นการบัญญัติด้วยความจำเป็นเพื่อรับรองข้อผูกพันของรัฐตามสัญญาค้ำประกันเงินกู้เดิมที่รัฐได้ทำไว้กับเจ้าหนี้โดยถูกต้องตามกฎหมายนั่นเอง ในทางตรงกันข้าม เมื่อได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ถ้ารัฐถอนตัวออกจากภาระการค้ำประกันหนี้ดังกล่าวเป็นการฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้ ก็จะเป็นกรณีที่รัฐละเมิดสัญญาค้ำประกันที่ได้ทำไว้ก่อนแล้ว และรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าหนี้ต่อไปตามกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นเหตุที่จะทำให้เจ้าหนี้ออกเลิกสัญญาเงินกู้และเรียกเงินกู้คืนทันที อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อบริษัทรัฐวิสาหกิจใหม่อย่างมาก ทางออกของรัฐเพื่อให้หลุดพ้นจากข้อผูกพันที่มีอยู่ตามสัญญาเดิมมีอยู่ทางเดียว คือ การเจรจากับเจ้าหนี้เพื่อโน้มน้าวให้เจ้าหนี้ให้ความยินยอม และนี่ก็เป็นวิธีการที่ร่างมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ด้วยแล้วในการบัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีการ



ตกลงกับเจ้าหน้าที่ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง นั้น” อนึ่ง การดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไทยในฐานะผู้ค้ำประกันนี้ ในสายตาของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจากในประเทศหรือจากต่างประเทศ โดยการเคารพข้อผูกพันตามสัญญาที่มีอยู่ ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นและสอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักจริยธรรม ดังนั้น การเลือกปฏิบัติในกรณีเช่นว่านี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา ๓๐

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... จะมีผลบังคับใช้สำหรับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดเท่านั้น โดยบริษัทจำกัดใหม่นี้จะยังคงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดยมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นอยู่เช่นเดิม การดำเนินการขั้นต่อไป กล่าวคือ การกระจายหุ้นหรือขายหุ้นให้แก่ภาคเอกชน นั้น ถึงแม้จะเป็นเป้าหมายขั้นสุดท้ายของนโยบายหลักของรัฐบาลก็ตาม เป็นเรื่องที่ไม่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... แต่ประการใด ฉะนั้น ภายในกรอบและภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดใดที่เปลี่ยนรูปมาจากรัฐวิสาหกิจเดิม ก็ยังจะมีสถานะเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป ดังนั้น การค้ำประกันนี้โดยกระทรวงการคลังอยู่เช่นเดิม จึงเป็นการค้ำประกันนี้ของบริษัทของรัฐนั่นเอง หาได้เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทเอกชนหนึ่งกับบริษัทเอกชนอื่นทั่วไปไม่

ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงเห็นว่ามาตรา ๒๔ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นสุดท้ายตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษ หรือไม่ มาตรา ๘๗ ดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย”

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการแปลงทุน หากคณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ

รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการสาธารณูปโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เปิดช่องอย่างกว้างให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐวิสาหกิจโดยภาคเอกชนซึ่งเข้ามาถือหุ้นบริษัทจำกัด (ที่แปรรูปจากรัฐวิสาหกิจเดิม) นั้น มุ่งแต่แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ “เป็นการบัญญัติเฉพาะเรื่องการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นรูปแบบบริษัทรัฐวิสาหกิจ โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด .... จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ .... ในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ...”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนหลายมาตราในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นมาตราที่รับเอาระบบทุนนิยมไว้อย่างบริบูรณ์โดยการบัญญัติรับรองและสนับสนุน “ระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด” บัญญัติให้รัฐ “ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” และ “ยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ” และห้ามมิให้รัฐ “ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน” ดังนั้น การที่มีการดำเนินกิจการหรือธุรกิจใดๆ โดยรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นการละเมิดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวทั้งสิ้น เพราะการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจย่อมหมายความว่ารัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน หรือยิ่งกว่านั้น อาจเป็นการผูกขาดตัดตอนโดยรัฐในบางกรณีเสียด้วยซ้ำไป ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐมีนโยบายที่จะยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนนั้น ย่อมเป็นกรณีที่สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ หาได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติดังกล่าวไม่ ข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในตอนท้ายของมาตรา ๘๗ สำหรับกรณีที่ “มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่อนุญาตให้รัฐละเว้นการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ โดยให้รัฐยังคงมีรัฐวิสาหกิจได้อีกต่อไป มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของชาติ อันเป็นเรื่องที่รัฐควรจะได้คำนึงถึงอยู่แล้วในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ได้กำหนดมาตรการไว้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์

ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค จึงมิได้เป็นการละเมิดมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น  
เช่นนี้ ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า มาตรา ๘๗ ดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์  
ของชาติเป็นกรณีพิเศษ นั้น จึงเป็นเรื่องของความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายอันแท้จริง  
ของมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ....

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๔๐ และเป็นข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงยังผลให้ร่างพระราชบัญญัติ  
ต้องเป็นอันตกไป

มาตรา ๒๔ วรรคสอง ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และ

มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มิได้ขาดข้อความใดที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็น  
ไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ