

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๕ คน ได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจตามรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเมื่อได้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทแล้ว ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการพิจารณาและออกกฎหมายในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเป็นไปตามมาตรา ๒๗ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเคียงกับการตราพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ในการจัดตั้ง ยุบ เลิก ฯลฯ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็มีผลเพียงแต่ลบล้างพระราชบัญญัติในกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีนโยบายที่จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการตรากฎหมายตามกระบวนการในระบบรัฐสภา เพื่อให้ผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้กลั่นกรองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีมาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประเด็นที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

นอกจากนี้หลังจากที่เปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายนี้แล้ว จะมีการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ เป้าหมายในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. คือ การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การประกอบธุรกิจ ของเอกชนย่อมเป็นไปตามกติกาของบ้านเมืองภายใต้หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรม ในการแข่งขันทางธุรกิจ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ มีบทบัญญัติ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองภาคเอกชนตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมาตรา ๒๔ บัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลัง ยังค้ำประกันหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด ทั้งที่เมื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และมีเอกชนเข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการแล้ว บริษัทจำกัดใหม่นี้ต้องรับภาระหนี้ของบริษัทด้วยความสามารถ ของบริษัทเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชนโดยทั่วไป ดังนั้น บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้บริษัท ที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทของเอกชนอื่น ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็น การเลือกปฏิบัติ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบแผนแม่บทในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ การสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย เป็นต้น รัฐบาลจะอาศัยอำนาจตาม ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นบริษัทจำกัด และ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วจำหน่ายหุ้นให้ภาคเอกชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ (๑) ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสถานะ เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทและมอบให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทพิจารณาดำเนินการตามหลักการ และแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งนี้ ตามร่างมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ให้ความคุ้มครองภาคเอกชนในการประกอบธุรกิจ แต่ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษา ผลประโยชน์ของชาตินั้น บัญญัติให้รัฐต้องค้ำประกันถึงเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นบริษัทจำกัดและ/หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ การพิจารณาเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการตามร่าง พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติและของประชาชนโดยตรง

ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ และไม่ได้บัญญัติ ยกเว้นมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งยังตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานสภา ผู้แทนราษฎร แล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงถูกต้องและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) แล้ว และศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรี ประธานสภา ผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา เสนอความเห็นและเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งมีหนังสือเรียก เอกสารที่เกี่ยวข้องจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา นอกจากนี้ ได้อนุญาตให้ผู้แทน สมาชิกพรรคแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มาแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

พิจารณาแล้วมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (ซึ่งหลังจาก ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมี มติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นบทบัญญัติ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราช บัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่

๒. มาตรา ๒๔ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจ ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ซึ่งหลังจากผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วเปลี่ยนเป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้ รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ปัญหาประการแรกที่ว่า มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิก ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

หรือไม่ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่ นั้น

ผู้ร้องอ้างว่า การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น มีการจัดตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถ้าฝ่ายบริหารจะอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการยกเลิกพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดนั้นไม่อาจทำได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์หรือฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จะไปมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดดังกล่าวนั้น ดังนั้นที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ จึงเป็นการตรากฎหมายไม่ถูกต้อง

ได้พิจารณาปัญหาแล้ว เห็นว่า

กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภาแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วได้เสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นอันว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ในการที่จะยกเลิกกฎหมายนั้นอาจกระทำได้โดยวิธียกเลิกกฎหมายโดยตรง หรือยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย การยกเลิกกฎหมายโดยตรงนั้นอาจทำได้โดยกำหนดเวลาหรือเงื่อนไขว่า ให้ยกเลิกเมื่อใดหรือภายใต้เงื่อนไขอย่างใด สำหรับกรณีที่ทำให้มีการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย กฎหมายที่ยกเลิกจะไม่ระบุไว้โดยตรง แต่ทำให้เห็นได้ว่าได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้นแล้ว เช่น กฎหมายเก่าบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง ต่อมาได้มีกฎหมายใหม่บัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่ง กรณีก็ถือได้ว่า กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย

ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไป ตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

พิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ แล้ว เห็นว่าเป็นกฎหมายที่ให้ยกเลิกกฎหมายอื่นโดยตรง กล่าวคือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขไว้ โดยจะยุบเลิกได้ต้องมีมติคณะรัฐมนตรี และกำหนดเงื่อนไขไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบเลิก อนึ่ง การที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ ยังได้กำหนดมาตรการทั้งก่อนและหลังที่จะมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจ มาตรการก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีนั้น มาตรา ๑๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่

๑. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

๒. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑

๓. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)

ฯลฯ

มาตรการหลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ฯลฯ และมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑)

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกฎหมายที่ให้ยกเลิกกฎหมายมีลำดับศักดิ์หรือฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงมีผลยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขและเงื่อนไขดังกล่าวสมบูรณ์แล้ว

เมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่

ปัญหาข้อต่อมาที่ว่า มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว เมื่อโอนไปเป็นของบริษัทที่เปลี่ยนสถานะมาจาก

รัฐวิสาหกิจให้กระทรวงการคลังกำกับกันนั้นต่อไป เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า เมื่อเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ในการประกอบธุรกิจของบริษัทซึ่งเป็นของเอกชนจะต้องมีความเท่าเทียมกันและมีความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การที่กระทรวงการคลังตามไปกำกับกันนี้ที่กระทรวงการคลังเคยกำกับกันนี้รัฐวิสาหกิจ ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ จึงเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจยิ่งกว่าเอกชนอื่น เป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า ก่อนที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดจำหน่ายให้แก่เอกชนเพื่อเข้ามาถือหุ้น ในบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ รัฐบาลได้กำกับกันนี้รัฐวิสาหกิจอยู่แล้ว เมื่อเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นรัฐบาลก็ได้เข้าไปกำกับกันนี้เหมือนเดิม กรณีเป็นเรื่องที่มีลักษณะคล้ายกับการแปลงหนี้ใหม่ หนี้เดิมมีความผูกพันอย่างไรก็ยังคงผูกพันอยู่ เป็นพันธกรณีที่มีอยู่เดิมเจ้าหนี้ กล่าวคือ เอกชนเข้ามาซื้อหุ้นที่มีการกำกับกันอยู่ก่อนก็ย่อมได้รับประโยชน์ตามข้อผูกพันเดิม เป็นการโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ รัฐบาลกำกับกัน เมื่อได้มีการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในภายหลัง รัฐบาลไม่ได้ให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนผู้มาซื้อหุ้นในภายหลังแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ปัญหาข้อสุดท้ายที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาดำเนินการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทโดยไม่มีมาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ เกี่ยวกับ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการค้าแบบเสรี ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ยกเลิกและ ละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและ ต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ

รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค กรณีตามปัญหาเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้มีการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจมาเป็นหุ้น แล้วจำหน่ายหุ้นแก่เอกชน เพื่อให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารทุน เป็นการเปิดโอกาสให้มีการค้าและมีการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน และมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพียงแต่ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนโดยการให้เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเพื่อดำเนินการในรูปบริษัท ไม่ใช่เป็นเรื่องให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งบริษัทขึ้นเองเพื่อทำธุรกิจผูกขาดตัดตอนหรือแข่งขันกับเอกชน บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ