

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๒

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จำนวน ๑๑๔ คน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๔ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา) ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) รวม ๓ ประการคือ

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง) บัญญัติว่า “ในกรณีที่มี มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไข เวลา ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” เป็นกฎหมายที่ให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ใช้มติคณะรัฐมนตรียกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการ พิจารณาและการออกกฎหมายในระบบรัฐสภา เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมาย ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารมีความประสงค์จะยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะต้องตราเป็นกฎหมายตาม กระบวนการในระบบรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อกระบวนการ ออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ของร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของ บริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี”

วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันนั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น” มาตรการนี้เป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนซึ่งเข้ามาซื้อหุ้นของรัฐวิสาหกิจ โดยกระทรวงการคลังยังค้ำประกันหน้าที่โอนไปเป็นของบริษัทจำกัด จึงเป็นการตรากฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษยิ่งกว่าบริษัทเอกชนอื่นยอมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติเลือกแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ คณะรัฐมนตรีจึงอาจอนุมัติให้ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การสื่อสารแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาซึ่งคณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการแปรรูปก็ได้ หากเป็นรัฐวิสาหกิจใดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการสาธารณสุขปโภคดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีอาจเลือกมาดำเนินการแปรรูปโดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งต้องรับบริการจากรัฐ โดยเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนที่เข้ามาถือหุ้นบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจนั้น แสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับให้ใช้บริการด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรอาจก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยตามความเห็นของผู้ร้องดังนี้

๑. การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มติดังกล่าวคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้มติดังกล่าวเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งมติดังกล่าวคณะรัฐมนตรีมิได้มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด จึงเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ถูกต้องขัดแย้งต่อกระบวนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ถ้อยคำตามบทกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไว้เป็นการทั่วไป โดยมีเงื่อนไขว่าหากจะยุบเลิก

รัฐวิสาหกิจใดก็ตาม จะต้องมิตติคณะรัฐมนตรีให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจนั้นเสียก่อน และจะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาที่ยุบเลิกด้วยการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มิใช่ยุบเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีและพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติว่า การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจจะต้องออกเป็นกฎหมายในลักษณะใด เพียงแต่บัญญัติกระบวนการตรากฎหมายไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ตามมาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๑๕๐ เมื่อปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งรวมทั้งมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวด้วย ซึ่งแสดงว่าได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามขั้นตอนต่างๆ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาครบถ้วนแล้ว คงเหลือขั้นตอนสุดท้ายคือการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น จึงต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว และเห็นว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดย่อมถือได้ว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งในการบริหารประเทศของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจกระทำได้โดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หากจะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือไม่อย่างไร ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่คัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในข้อสาระสำคัญอันจะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลต้องตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ก็เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเสียเอง ความเห็นของผู้ร้องในส่วนนี้ จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย

๒. การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่าความในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี

ในกรณีหนึ่งที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นหน้าที่กระทรวงการคลังกำกับอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังกำกับหนี้สินต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำกับหนี้ก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการกำกับหนี้ของกระทรวงการคลังนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ภาคเอกชนที่เข้ามาซื้อหุ้นของ รัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัท เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๒๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรี อนุมัติให้เปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วไม่ว่าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และ ให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ดังนั้น การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและ จัดตั้งบริษัทจึงเป็นการเปลี่ยนสถานะจากนิติบุคคลในฐานะรัฐวิสาหกิจเป็นนิติบุคคลในฐานะบริษัทเท่านั้น แต่กระทรวงการคลังยังคงเป็นเจ้าของกิจการดังกล่าวแต่ผู้เดียว จึงไม่มีผลทำให้สิทธิและหน้าที่ของ รัฐวิสาหกิจซึ่งเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด กล่าวคือรัฐวิสาหกิจใดมีภาระหนี้ต่อ เจ้าหนี้เพียงใด เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นย่อมมีภาระหนี้ต่อเจ้าหนี้เดิม เพียงนั้น และไม่ปรากฏว่าหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะค้ำประกัน จึงต้องนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ บัญญัติว่า “อันผู้ค้ำประกันย่อมหลุดพ้นจากความ รับผิดชอบในขณะเมื่อหนี้ของลูกหนี้ระงับสิ้นไป ไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ” ดังนั้น เมื่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ลูกหนี้ยังไม่ระงับสิ้นไปฉันใด แม้รัฐวิสาหกิจนั้นเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทแล้ว บริษัทนั้นยังคงเป็น ลูกหนี้ของฉันนั้น กระทรวงการคลังผู้ค้ำประกันย่อมไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันไปได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหน้าที่กระทรวงการคลัง ค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไปเป็นการบัญญัติไปตามภาระหน้าที่ซึ่ง กระทรวงการคลังผู้ค้ำประกันพึงมีต่อเจ้าหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๘ นั้นเอง จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การรักษาผลประโยชน์ของชาติ ที่ผู้ร้องมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๘ (ภายหลังปรับปรุงใหม่เป็นมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕) บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี มีสิทธิยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้ ไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นว่ามีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม การสาธารณสุขปกโลก ฯลฯ จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติเป็น ส่วนรวมนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุน ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่แข่งของผู้บริโภค

และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” ในเมื่อร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ มีสาระสำคัญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทตามความเหมาะสม เป็นการแสดงว่ารัฐบาลมีแนวนโยบายพื้นฐานที่จะลดบทบาทในฐานะรัฐเป็นผู้ประกอบการเปลี่ยนเป็นให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการแทน จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ นั้นเอง หาใช่การตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และข้อความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ