

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องโดยส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว โดยให้ถือหรือคงมีไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่กฎหมายอนุญาตต่อไป ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ... และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน” ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้น โดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕

พิจารณาแล้ว ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ได้ความว่ามีสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาพร้อมกันเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

เกี่ยวกับกรณีนี้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะบัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” การที่มาตรา ๒๐๕ บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น มีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไป นั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีกต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนซึ่งห้ามรัฐมนตรีถือ ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยในมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น เว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี

ส่วนที่ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ไม่มีผลใช้บังคับนั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น จะใช้บังคับได้เมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดแล้วไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เห็นว่า การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่เป็นการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ สำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายซึ่งจะรวมถึงการจัดการทรัพย์สินของรัฐมนตรีนั้น ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับนิติบุคคลดังกล่าว

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่ถ้าต้องการจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะบัญญัติให้กระทำได้ หรือถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่แล้ว ก็จะมีได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามหากรัฐมนตรีต้องการจะคงไว้ในส่วนที่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติเพื่อรับประโยชน์ก็จะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการทรัพย์สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยเฉพาะตามวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการจัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีมีหุ้นหรือถือหุ้นไว้ไม่ว่ากรณีใดๆ

ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

พิจารณาความตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนหรือของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท สำหรับส่วนที่เกินจากร้อยละห้าของทุนหรือหุ้นดังกล่าว ถ้าไม่จำหน่ายโดยการจะคงไว้เพื่อรับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และต้องจัดการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

ตามที่สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นไว้ถือครองไม่ได้เลย จะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการทั้งหมดนั้น เห็นว่าเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อน ถ้าหากเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นไว้ไม่ได้เลยแล้วรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” แม้มีจำนวนไม่ถึงร้อยละห้าของทุนหรือหุ้นทั้งหมดก็ต้องโอนให้กับนิติบุคคลจัดการทั้งสิ้น จึงเห็นว่าความเข้าใจ

เช่นนั้นจะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ในวรรคสอง ยังบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเข้าไปบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว คำว่า “ดังกล่าว” นั้น หมายถึงห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้ได้ หากแปลว่า รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่ได้โดยต้องโอนให้บุคคลจัดการแล้ว ก็ไม่ต้องบัญญัติว่าจะเข้าไปบริหารหรือจัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เพราะไม่มีประโยชน์อันใดเนื่องจากไม่ได้เป็นเจ้าของหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเห็นอีกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) จะไม่มีโอกาสใช้กับ รัฐมนตรีเมื่อไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้น โดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี มาตรา ๕ แล้วนั้น เห็นว่าถ้ารัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่เกินกว่า ร้อยละห้าแล้วไม่ดำเนินการในส่วนที่เกินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ความเป็นรัฐมนตรีก็อาจต้อง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๖) ได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือได้หรือคงไว้ และการจัดการในส่วนที่เกินจากจำนวนที่กฎหมาย บัญญัติให้ถือได้หรือคงไว้ตามบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ