

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และในวันเดียวกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนหุ้นที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น โดยสรุปคือ ถือหรือคงไว้ได้ “ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด” ตามมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ต่อไปแล้ว จะได้ว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน

หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรี  
ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้น  
ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความในมาตรา ๕  
ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกิน  
กว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ  
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือ  
ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรี  
มีหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคล  
จัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกิน รัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้  
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการ  
อันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕  
ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประธานวุฒิสภาก็ส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย  
ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณามีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็น  
ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒  
วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ศาล  
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๓๘๒ คน และวุฒิสภามีสมาชิก ๒๕๐ คน  
รวมเป็น ๖๓๒ คน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ  
สมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) จึงเห็นว่า  
ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้เสนอความเห็น สรุปได้ว่า หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้มุ่งหมาย  
จำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์มิให้รัฐมนตรี  
ถือหุ้นเป็นจำนวนมากจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่ง  
รัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต ไม่เกิดการขัดกัน  
ของผลประโยชน์ การที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้น  
ไว้ด้วยนั้น ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด

แต่ต้องการให้มีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่ง ที่ต้องห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นและหุ้นส่วนหรือหุ้นที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้หากต้องการได้รับประโยชน์จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป ส่วนที่มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้นกรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติห้าม รัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และ ในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็ให้โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีบัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใดและความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นของทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เสนอความเห็นสรุปได้ว่า การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... ไม่เป็นการจัดกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เนื่องจากการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนรัฐมนตรีหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ โดยเป็นหลักการที่ต้องการให้รัฐมนตรีตัดขาดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้รัฐมนตรีสามารถทราบจำนวนผลประโยชน์ และทำให้รัฐมนตรีบริหารราชการโดยเป็นอิสระจากผลประโยชน์ส่วนตัว บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลจึงไม่สามารถรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้เว้นแต่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะอนุญาตสำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย น่าจะหมายถึงนิติบุคคลใดๆ ที่ตามกฎหมายที่กำกับดูแลนิติบุคคลนั้นอนุญาตให้รับจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นได้

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

บทบัญญัติข้างต้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีความหมายว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และเมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วห้ามคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่มีมาก่อนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ การบัญญัติข้อความดังกล่าวในมาตรา ๒๐๕ มีจุดประสงค์ไม่ให้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ หรือเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีอาศัยตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ให้กับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่ตนถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนอยู่ แต่เมื่อมาตรานี้ได้ระบุให้มีกฎหมายกำหนดห้ามจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่จะถือได้ เท่ากับว่าเป็นการระบุว่า จะเป็นหุ้นส่วนและถือหุ้นได้เป็นจำนวนเท่าใดนั่นเอง ส่วนข้อความต่อไปในมาตรานี้ที่ระบุว่า “ถ้าจะหาประโยชน์จากกรณีดังกล่าว” หมายความว่าถ้าจะหาประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นแต่ยอมให้ถือได้เป็นบางส่วนแต่ต้องโอนไปให้นิติบุคคลดังกล่าวจัดการการโอนนั้นเป็นการโอนเพื่อหาประโยชน์จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ถ้าจะตีความว่ารัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้บางส่วนตามที่กฎหมายบัญญัติ และที่เหลือถ้าจะหาประโยชน์ให้โอนไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นแล้ว การบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นจะไม่มีผลแต่อย่างใด เพราะกฎหมายจะบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ และส่วนที่เหลือยังสามารถโอนไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหาประโยชน์ได้อีก

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา ๕ ที่ระบุให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ที่ให้โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดนั้นไปให้

นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะเท่ากับรัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. .... มาตรา ๕ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ