

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ (กรณีนายไพศาล กุมาลย์วิสัย สมาชิกวุฒิสภา กับคณะรวม ๖๕ คน - ผู้ร้อง)

ประธานวุฒิสภามีคำร้องเป็นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๒๗๘๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายไพศาล กุมาลย์วิสัย สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๖๕ คน เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้น หรือกิจการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว

มาตรา ๒๑๖ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

๑ล๑

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๕

๑ล๑

มาตรา ๓๑๗ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้
คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ (๗) มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๐๓
มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๖ (๒) (๓) และ (๖) มาตรา ๒๐๕ มาตรา ๒๑๕ วรรคสี่ และมาตรา
๒๑๖ (๕) มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี
ตามมาตรา

มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้
เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๐๕ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรา
กฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

๒. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภามีข้อสังเกตเกี่ยวกับ
ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. รวม ๓ ประการ คือ

๒.๑ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถโยกย้าย ถ่ายเท หรือโอนหุ้นของตนไปยัง
คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ถือแทนตนได้

๒.๒ นิติบุคคลซึ่งรัฐมนตรีจะโอนหุ้นส่วน หรือหุ้นให้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ได้
ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (กฎหมายทรัสต์) ด้วย แต่ปัจจุบันยังไม่มี
กฎหมายเช่นว่านี้

๒.๓ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ฯ มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่ง
อยู่ในวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับดำเนินการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อย
ยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๔)
ซึ่งมิให้นำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ (กฎหมายที่ออกตามมาตรา นี้ คือ ร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งยังมีปัญหาอยู่)
มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปี
นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐)

๓. ผู้ร้อง/นายไพศาล กุมาลย์วิสัย สมาชิกวุฒิสภาฯ กับคณะ รวม ๖๕ คน มีหนังสือที่ พิเศษ/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการ หุ้นส่วน ฯ มาตรา ๕ มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ คือ บัญญัติว่า “ในกรณี ที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทใน ส่วน ที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการ ดังต่อไปนี้...” ซึ่งเห็นได้ว่า ความใน มาตรา ๕ นี้บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วน หรือหุ้นที่เกินกำหนดไว้ในมาตรา ๔ ต้องโอนหุ้นส่วน หรือหุ้นนี้ ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นเท่าใดก็ได้ เพียงแต่ ส่วนที่เกินนั้นจะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรียังเป็นหุ้นส่วน หรือเป็น ผู้ถือหุ้นต่อไปได้และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ จะไม่เกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นร่างพระราชบัญญัติ จัดการหุ้นส่วน ฯ มาตรา ๕ ยกเว้นไว้แล้ว จึงขอเสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ด้วย

๔. เลขานุการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๑๕๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจง เกี่ยวกับเรื่องนี้ สรุปได้ว่า

๔.๑ หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรี ในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรี ถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้น ในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของประโยชน์ เพราะใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” ซึ่งมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้าม มิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้น แม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรี เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวน ที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการ ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้าม รัฐมนตรีถือ ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ฯ จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยในร่างมาตรา ๔ ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามร่างมาตรา ๕ ต่อไป

๔.๒ การที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ...” “และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะรัฐธรรมนูญห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็จะเป็นไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ แต่มิได้ให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใด และความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๕ มีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

อนึ่ง ตามที่มีความเห็นว่า การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ไม่มีผลบังคับใช้ นั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ นั้น จะนำมาใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้ โดยไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๔.๓ ที่มาของหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ค.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act ๑๕๗๘) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามรัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสาธารณชนถึงการถือหุ้นดังกล่าวเพื่อให้ตรวจสอบได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่ต้องการมีภาระจัดทำรายงานนั้นเป็นประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการโอนหุ้นที่ตนถือให้นิติบุคคลอื่นเป็นผู้บริหารจัดการหุ้นและดูแลผลประโยชน์ในหุ้นนั้นแทน (Trustee) ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้ชี้แจงและยืนยันในการประชุมของ

คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ฯ ว่า ความประสงค์ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น ต้องการกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้ มิได้ และให้โอนไปยังนิติบุคคลอื่น ส่วนหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้ อันเป็นหุ้นจำนวน เล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิจัดการได้ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ของบุคคล

โดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ฯ มาตรา ๔ ซึ่งให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือ ถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ส่วนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินนั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือ ไว้อีกมิได้ และต้องดำเนินการโอนตามมาตรา ๕ ต่อไป จึงเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับถ้อยคำและ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

๕. ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

๕.๑ คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินวุฒิสภา มีข้อสังเกตว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรตัดข้อความที่ว่า “หุ้นส่วนหรือหุ้นที่คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของ รัฐมนตรีถืออยู่ ให้นำรวมเป็นหุ้นของรัฐมนตรี” ออก ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถ โยกย้ายถ่ายเท หรือโอนหุ้นส่วน หรือหุ้นไปยังคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะถือแทนได้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมรัฐมนตรีด้วย มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีของตน คู่สมรส และบุตรที่ยัง ไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เขาดำรงตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง

๕.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๘๖ บัญญัติว่า “อันว่าทรัพย์สินนั้น จะก่อตั้งขึ้นโดยตรง หรือโดยทางอ้อมด้วยพินัยกรรม หรือด้วยนิติกรรมใดๆ ที่มีผลในระหว่างมีชีวิตก็ดี หรือเมื่อตายแล้วก็ดี ห้ามมิผลไม่”

๕.๓ การกำหนดอัตราส่วนให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นโดยคิดเป็นร้อยละนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มูลค่าหุ้น (par value) ทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัท จำกัด ถ้าห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นมีทุนน้อย เช่น มีทุนจดทะเบียนและชำระแล้วไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท กับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทมีทุนมาก เช่น ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป จะมีผลต่างกันมาก เพราะผู้ถือหุ้น ร้อยละ ๕ ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่มีทุนมากอาจจะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ๑๐ รายแรกก็ได้ จึงน่าจะ จำกัดมูลค่าหุ้นส่วนหรือหุ้น (par value) ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไว้ด้วย

๕.๔ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) แจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบวา

(ก) บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภท การจัดการกองทุนส่วนบุคคลไม่สามารถรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ในทันที เว้นแต่ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จะอนุญาตให้รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการ ก.ล.ต. ยังไม่ได้ดำเนินการอนุญาตให้บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ เพราะร่างพระราช บัญญัติจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี ฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

(ข) ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ซึ่งเป็น กฎหมายที่วางหลักการของทรัสต์ (trust) การทำธุรกิจของทรัสต์ (trustee) และการจัดการกองทรัสต์ (trust property) เพื่อประโยชน์ของการทำธุรกรรมในตลาดทุนเท่านั้น เช่น การเสนอขายหลักทรัพย์ ที่ออกใหม่ การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ การจัดการกองทุนรวม เป็นต้น ซึ่งการจัดทำร่างพระราช บัญญัตติดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการให้ทรัสต์ (trustee) รับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตาม ร่างพระราชบัญญัติจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี ฯ ได้

๕.๕ Ethics in Government Act ๑๙๗๘ หรือ Public Law ๙๕-๕๒๑ เป็น กฎหมายของสหรัฐอเมริกา ใน Title II Executive Personnel Financial Disclosure Requirements มิได้ห้ามเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่มีหน้าที่ ต้องยื่นรายงานเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงการถือหุ้นดังกล่าวหากเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารคนใดไม่ประสงค์ จะรายงาน ก็อาจทำได้โดยโอนหุ้นของตนเข้า qualified blind trust หรือ trust ใดๆ ที่กำหนดตาม กฎหมายรายละเอียดของทรัสต์ปรากฏอยู่ในกฎหมายนั้น

โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มาตรา ๒๑๖ (๖) มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๓๑๗ และมาตรา ๓๓๕ (๔)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๘๖

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้หรือไม่

(๒) ร่างพระราชบัญญัติจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากประธานวุฒิสภาส่งคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ๗ มาตรา ๔ มีความหมายว่า ห้ามรัฐมนตรี เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท เกินร้อยละห้าของทุนที่จดทะเบียนและชำระแล้วทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จดทะเบียนและชำระแล้วในบริษัทนั้น ซึ่งสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ตอนแรก ที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตาม จำนวนที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ๗ มาตรา ๕ ที่ให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับ ประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทในส่วนที่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ ... นั้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ตอนหลังที่บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้น แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ... สำหรับความห่วงใย ของผู้ร้องที่อ้างว่า ถ้าเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ๗ มาตรา ๕ แล้ว กรณีตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ห้ามรัฐมนตรีกระทำการตามมาตรา ๒๐๕ จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ๗ มาตรา ๕ เป็นบทยกเว้นให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือ ถือหุ้นเกินร้อยละห้าของทุน หรือจำนวนหุ้นทั้งหมดได้ นั้น เห็นว่า ถ้ารัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามร่างพระราช บัญญัติการจัดการหุ้นส่วน ๗ มาตรา ๕ ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้น ย่อมจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งจะมีผลตามที่มาตรา ๒๑๖ (๖) ประสงค์อยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของ รัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ