

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

นายไพศาล กุศลย์วิสัย และสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก จำนวน ๖๕ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ กราบเรียนประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ส่งความเห็นของพวกตนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ปรากฏในหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จะได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีความเห็นว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือ มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีก แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็บัญญัติจำนวนหุ้น

ที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว โดยสรุปก็คือ ถือหรือคงมีไว้ได้ “ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด” แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ต่อไปแล้วจะได้รับความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นว่า ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความว่า

“๑. หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกัน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งการที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีกก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในร่างมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น เว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปมิได้ และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามร่างมาตรา ๕ ต่อไป

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีความเห็นว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น...” “...และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถืออยู่นั้นจึงจะให้โอนไปยังบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีบัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใดและความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

อนึ่ง ตามที่เห็นว่าการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีผลบังคับใช้นั้น ขอเรียนว่า การที่มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ นั้น จะนำมาใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. จากการพิจารณาที่มาของหลักการตามมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น หลักการนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ก.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act ๑๕๗๘) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสาธารณชนถึงการถือหุ้นดังกล่าวเพื่อให้ตรวจสอบได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่ต้องการมีภาระจัดทำรายงานนั้นเป็นประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการโอนหุ้นที่ตนถือให้แก่นิติบุคคลอื่นเป็นผู้บริหารจัดการหุ้นและดูแลผลประโยชน์ในหุ้นนั้นแทน (Trustee) ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการร่างมาตรา ๒๐๕ ได้มาชี้แจงยืนยันในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ว่า ความประสงค์ในการบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้มิได้และให้โอนไปยังนิติบุคคลอื่น ส่วนหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้อันเป็นหุ้นจำนวนเล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิจัดการได้ตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

โดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งในมาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ส่วนจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินกว่านั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้ก็มิได้ และต้องดำเนินการโอนตามมาตรา ๕ ต่อไป จึงเป็นการบัญญัติโดยสอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้ร่วมกันเสนอความเห็นเช่นนั้นต่อประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาก็ได้ส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) และศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีอยู่ว่า ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่ปรากฏตามถ้อยคำ “ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔” ของร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาความหมายและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ...” จะเห็นได้จากถ้อยคำ “ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายที่จะห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทโดยเด็ดขาดแต่อย่างไร รัฐธรรมนูญเพียงแต่ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนด โดยได้มอบหมายให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รัฐมนตรีสามารถจะมีได้โดยการตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดจำนวนดังกล่าว และรัฐสภาก็ได้ดำเนินการแล้ว โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ว่า “รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น” และ “เป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติต่อไปว่า “....ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และรัฐสภาก็ได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑)(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น ให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ....”

สมาชิกรัฐสภาผู้ร้องเห็นว่า ข้อความที่ว่า “ในส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕” นั้น เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรี “โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น...” เพราะในความเห็นของผู้ร้องถ้อยคำ “หุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว” นี้หมายถึงหุ้นหรือหุ้นส่วนที่อนุญาตไว้ตาม มาตรา ๕ จำนวนไม่เกินร้อยละห้าเท่านั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องสืบเนื่องมาจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ความมุ่งประสงค์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ในส่วนที่บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้น ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น เพราะร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและ หุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๘ ซึ่งเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามส่วนนั้น บัญญัติว่า “ในการ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้กับนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโอนกรรมสิทธิ์ใน หุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลโดยเด็ดขาด” การโอนหุ้นหรือหุ้นส่วนในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผล เป็นการตัดรัฐมนตรีผู้โอนโดยเด็ดขาดจากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่ได้โอนไปแล้ว ดังนั้น ผู้ที่มี กรรมสิทธิ์หลังจากการโอนก็คือ นิติบุคคลซึ่งรับโอนหุ้นมานั่นเอง ส่วนรัฐมนตรีผู้โอนย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์ ในหุ้นอีกต่อไปแล้ว คงเหลือแต่เฉพาะสิทธิในการได้รับผลประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ได้นำหลัก “กฎหมายทรัสต์” ของต่างประเทศเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยยังไม่ปรากฏว่ากฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความพร้อมที่จะรองรับหลักกฎหมายทรัสต์ดังกล่าว หลักการสำคัญที่อาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของกฎหมายทรัสต์ก็คือ การแยกแยะระหว่าง กรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินกับ ผลประโยชน์ ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้น ซึ่งตามหลักกฎหมายธรรมดาทั่วไป กรรมสิทธิ์ และผลประโยชน์ในทรัพย์สินโดยย่อเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กัน กล่าวคือ ผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับ ผลประโยชน์ไปด้วยพร้อมกันในตัว แต่ตามหลักกฎหมายทรัสต์ สิ่งสองสิ่งนี้จะแยกออกจากกันและกัน โดยจัดให้บุคคลผู้หนึ่งซึ่งเรียกว่า “ทรัสต์” เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของตามกฎหมายในทรัพย์สิน ที่เป็น “ทรัสต์” มีหน้าที่ดูแลและจัดการทรัพย์สินนั้น แต่ให้ผลประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของบุคคลอีกผู้หนึ่งต่างหาก ซึ่งเรียกว่า “ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์” โดยบุคคลผู้นี้ไม่มีกรรมสิทธิ์ใดๆ ในทรัพย์สินดังกล่าว

ในเมื่อการโอนหุ้นหรือหุ้นส่วนของรัฐมนตรีให้นิติบุคคล ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ก็คือ การโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นจากรัฐมนตรีไปยังนิติบุคคล ผลที่ตามมาก็คือ รัฐมนตรีจะไม่เป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นที่โอนไปให้นิติบุคคลอีกต่อไปแล้ว ฉะนั้น การตีความของสมาชิกรัฐสภาผู้ร้องที่เห็นว่า

รัฐมนตรีจะต้องโอนหุ้นที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐมนตรีถือได้ไม่เกินร้อยละห้าให้แก่บุคคล ย่อมจะมีผลโดยอ้อมเป็นการห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นไม่ว่าในจำนวนใดๆ ทั้งสิ้นด้วยตนเอง เพราะการโอนตามที่กฎหมายบัญญัติย่อมทำให้รัฐมนตรีสิ้นสภาพของความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นโดยสิ้นเชิง ซึ่งผลเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ที่ชัดแจ้งของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้เองในจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรี “โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้บุคคล” ย่อมจะต้องหมายถึงการโอนหุ้นเฉพาะในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แต่ประการใด

สมาชิกวุฒิสภาผู้ร้องได้หยิบยกเหตุผลสองประการขึ้นอ้างเพื่อสนับสนุนความเห็นของตน ดังที่จะวินิจฉัยต่อไปนี้

๑. ผู้ร้องได้อ้างว่า โดยผลของมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. “การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้บุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไป”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลที่ยกขึ้นอ้างนั้นเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องบางประการ คือ ประการแรก ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นโดยเด็ดขาด เพียงแต่ห้ามมิให้หุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าวมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ร้อยละห้าเท่านั้น มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ตามที่ผู้ร้องอ้าง เพราะการบังคับให้รัฐมนตรีต้องโอนหุ้นจำนวนที่เกินกว่าร้อยละห้าให้บุคคลนั้น หมายความว่า รัฐมนตรีจะต้องถูกตัดขาดจากกรรมสิทธิ์ในหุ้นส่วนที่เกินนั้น โดยเด็ดขาด รัฐมนตรีจึงไม่มีสภาพเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินร้อยละห้าอีกต่อไป รัฐมนตรีจะยังคงถือหุ้นได้อีกต่อไปก็เฉพาะในส่วนที่ไม่เกินร้อยละห้าเท่านั้น สรุปก็คือ ไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม รัฐมนตรีจะมีหุ้นเป็นของตนเองได้ไม่เกินร้อยละห้า และถ้าหากรัฐมนตรีมีหุ้นจำนวนเกินกว่าร้อยละห้า ก็จะต้องโอนหุ้นในส่วนที่เกินนั้นไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะโดยการจำหน่ายให้แก่ผู้นั้น (ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่ประสงค์ที่จะรับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นของตนอีกต่อไป) หรือ (ในกรณีตรงกันข้าม) โดยการโอนให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ย่อมเป็นผลที่สอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ทุกประการ

๒. ผู้ร้องอ้างต่อไปด้วยว่า “มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นนี้มี เหตุผลที่ฟังขึ้น และว่า ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ร้องไม่สมเหตุสมผล เพราะ มาตรา ๒๑๖ (๖) ยังคงมีกรณีที่ใช่บังคับได้อยู่เสมอ กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินให้นิติบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็จะเป็นการละเมิดมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัด อันจะทำให้บังเกิดผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๖ (๖) กล่าวคือจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามต้องสิ้นสุดลง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด ในเวลาเดียวกันกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี วิธีที่รัฐธรรมนูญใช้ในการนี้ คือ การห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่สูงพอที่จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นมีอำนาจควบคุมหรือครอบงำ การบริหารกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญซึ่งอาศัยหลักปรัชญาที่เคารพสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลก็ได้ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นโดยเด็ดขาด รัฐธรรมนูญจึงได้บรรลุถึงการประนีประนอมระหว่างหลักการทั้งสองนี้ โดยการบัญญัติให้รัฐมนตรีมีหุ้นหรือหุ้นส่วนได้ด้วยตนเอง ในจำนวนที่รัฐสภากำหนด ส่วนหุ้นหรือหุ้นส่วนที่เกินจำนวนที่กำหนด รัฐมนตรีจะต้องตัดขาดจากกรรมสิทธิ์ในหุ้นดังกล่าว โดยการจำหน่ายให้แก่ผู้อื่น หรือโอนให้ “นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น” ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้ก็จะมียุทธผลเช่นเดียวกันคือ รัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจควบคุมบริหารหุ้นหรือหุ้นส่วนที่เคยเป็นของตนอีกต่อไปแล้ว อันจะช่วยระงับปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ได้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ