

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

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

ประธานวุฒิสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นายไพศาล กุศลย์วิสัย และคณะสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงขอให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) โดยคณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวเห็นว่า

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จะได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติว่า

“รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีของรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็บัญญัติ

จำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว โดยสรุปก็คือ ถือหรือคงมีไว้ได้ ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งมาตรา ๒๐๕ นี้ต่อไปแล้วจะมีความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” 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 นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะต้องมีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้เพียงแต่ส่วนที่เกินจํานวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวเห็นว่า ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

คณะรัฐมนตรีได้ทำบันทึกชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

๑. หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นใน

ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” ซึ่งการที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม่แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งจะไปตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

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

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีความเห็นว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็ให้โอนไปยังบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใดและความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

สำหรับความเห็นที่ว่า การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับใช้ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ นั้น จะนำมาใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๓. จากการพิจารณาที่มาของหลักการตามมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น หลักการนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ก.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act ๑๕๗๘) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีต้องมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสาธารณชนถึงการถือหุ้นดังกล่าว เพื่อให้ตรวจสอบได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่ต้องการมีภาระจัดทำรายงานนั้นเป็นประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการโอนหุ้นที่ตนถือให้แก่บุคคลอื่นเป็นผู้บริหารจัดการหุ้นและดูแลผลประโยชน์ในหุ้นนั้นแทน (Trustee) ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการร่างมาตรา ๒๐๕ ได้มาชี้แจงยืนยันในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ว่า ความประสงค์ในการบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้มิได้และให้โอนไปยังบุคคลอื่น ส่วนหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้ อันเป็นหุ้นจำนวนเล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิจัดการได้ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

พิเคราะห์แล้ว ตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติว่า

“รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.

มาตรา ๔ “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา ๕ “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งตอนต้น บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ...”

ข้อความดังกล่าว ถ้ามีเพียงเท่านี้ก็ต่อหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ได้เลย ถ้ามีอยู่ก็ต้องจำหน่ายจ่ายโอนออกไปเพราะใช้คำว่า “ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น”

แต่ในมาตรานี้ยังมีข้อความต่อไปว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเมื่อรวมเข้ากับข้อความก่อนหน้านี้แล้ว จึงหมายความว่า รัฐมนตรีไม่สามารถเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงหุ้นเหล่านี้ไว้ได้ตาม “จำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” คำว่า “จำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์ที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท คืออนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้นอกเหนือจากจำนวนที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ เพราะมาตรา ๒๐๕ ใช้คำว่า “จำนวน” ที่กฎหมายบัญญัติคือ ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแสดงว่าต้องมีอีก “จำนวน” หนึ่งที่กฎหมายมิได้ห้าม กล่าวคือจะต้องออกกฎหมายรับรองว่าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นจำนวนเท่าใดที่รัฐมนตรีจะมีได้หรือมากกว่าจำนวนเท่าใดที่รัฐมนตรีจะมีไว้ไม่ได้ เพราะถ้ารัฐธรรมนูญต้องการห้ามรัฐมนตรีไม่ให้หุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่ใน

ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเลยอย่างเด็ดขาด ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติ “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะข้อความก่อนหน้านี “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป” ก็มีความหมายชัดเจนแล้วว่า ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นโดยเด็ดขาด โดยไม่ต้องออกกฎหมายมารับรองจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นที่ห้ามอีก แต่เมื่อมีข้อความต่อไปว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” จึงมีความหมายว่า ให้ออกกฎหมายกำหนดจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้ไม่ได้

ส่วนมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งตอนท้าย ซึ่งมีข้อความว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้เท่าที่กฎหมายกำหนดหุ้นที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดจะต้องทำการจำหน่ายจ่ายโอนให้หมดเพราะรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น” ดังนั้น ข้อความตอนท้ายของมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป...” ย่อมหมายความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นจำนวนที่รัฐมนตรีไม่อาจมีหรือถือไว้ได้ก็ให้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นจำนวนดังกล่าวให้นิติบุคคลที่มีหน้าที่จัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นดำเนินการ ส่วนนิติบุคคลที่ว่านี้ มีลักษณะอย่างไรและจะดำเนินการเช่นใดนั้น ให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพราะรัฐมนตรีจะต้องจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้วและเมื่อได้ทำการจำหน่ายจ่ายโอนแล้วรัฐมนตรีผู้นั้นก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากหุ้นจำนวนนี้อีกต่อไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงบัญญัติว่า หากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นจำนวนนี้อยู่ จะต้องโอนให้นิติบุคคลที่กฎหมายจะได้กำหนดต่อไป

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีความมุ่งหมายจำกัดสิทธิมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์เพียงมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากจนเป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีอาจจะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต เพื่อให้เกิดประโยชน์กับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงบัญญัติให้สิทธิ รัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากรัฐมนตรีผู้นั้นประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งให้ประธาน

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน ๓๐ วัน และโอนหุ้นที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ดังนั้นการที่ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่เกินร้อยละห้า และมาตรา ๕ กำหนดถึงวิธีการและเวลาในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นที่เกินกว่าร้อยละห้าโดยให้ทำหนังสือแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๕ และจัดการโอนหุ้นดังกล่าวให้กับนิติบุคคลพร้อมแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ จึงเป็นการบัญญัติให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๕

การที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ กำหนดให้รัฐมนตรีถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕ นั้นถูกต้องแล้ว แต่เห็นว่าเมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแล้วได้ความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นดำเนินการนั้น คณะสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ต้องหมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ ดังนั้นการที่มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้...” ซึ่งหมายถึงให้โอนหุ้นที่เกินกว่าร้อยละ ๕ ไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการจึงเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

พิเคราะห์แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้แบ่งหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทออกเป็น ๒ ส่วน คือส่วนที่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะถือไว้ได้คือไม่เกินร้อยละ ๕ อีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่เกินร้อยละ ๕ ปัญหาที่ว่า คำว่า “โอนหุ้น ... ดังกล่าวให้นิติบุคคล” นั้น หมายถึงหุ้นส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๕ ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิถือไว้ได้หรือส่วนที่เกินร้อยละ ๕ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาหมายถึงหุ้นส่วนที่เกินร้อยละ ๕ เพราะถ้าหากรัฐธรรมนูญ มีความประสงค์ให้หมายถึงหุ้นในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ ๕ แล้ว มาตรา ๒๐๕ ก็ไม่ต้องระบุให้รัฐมนตรีถือหุ้นได้ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เพราะในที่สุดรัฐมนตรีก็ต้องโอนหุ้นทั้งหมดทั้งที่เกินและไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการเท่ากับว่ารัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือไม่มีหุ้นเหลืออยู่เลย

ส่วนที่สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนดังกล่าวเห็นว่า ถ้า “โอนหุ้น ... ดังกล่าวให้นิติบุคคล” หมายถึงหุ้นส่วนที่เกินร้อยละ ๕ แล้ว จะทำให้มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญไม่มีผลใช้บังคับนั้นเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเพราะมาตรา ๒๑๖ (๖) “บัญญัติว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๙” หมายถึงในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้ คือเกินกว่าร้อยละ ๕ ตามมาตรา ๕ แล้วไม่ดำเนินการจำหน่ายโอนหรือโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลตามวิธีการและในเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. การเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นก็จะสิ้นสุดลงทันทีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๙

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ