

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเสนอมาโดย นายไพศาล กุมาลย์วิสัย สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ตามหนังสือเรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

ตามคำร้องของ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย กับสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน (ผู้ร้อง) สรุปความได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ และวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงเท่ากับสภาทั้งสองเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผู้ร้องมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์

ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ แล้วคือ ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น และเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวจะให้ความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้โอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการแทนหุ้นที่โอนดังกล่าวหมายถึงหุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละห้า

ส่วนมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน....” ซึ่งจะเห็นว่าความในมาตรา ๕ ได้บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าร้อยละห้าขึ้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ทั้งนี้ หากปฏิบัติตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ จะมีผลเท่ากับการบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่โอนหุ้นในส่วนที่เกินร้อยละห้าไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินจำนวนดังกล่าวนั้น รัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้

ดังนั้นจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” แสดงว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๕ ดังกล่าวไม่ประสงค์จะให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ เลย หรือถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ก่อนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี บทบัญญัตินี้ก็ไม่ต้องการให้คงไว้หรือเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นดังกล่าวต่อไปอีก ซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ อย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีความยืดหยุ่นอยู่ตามที่บัญญัติในตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหมายความว่า หากรัฐมนตรีประสงค์จะเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือในบริษัทอยู่ต่อไปก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องได้แก่ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น” หากพิจารณาจาก มาตรา ๔ ได้มีการนำข้อความส่วนแรกของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มาบัญญัติไว้ และได้ระบุให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด และเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนและเป็นผู้ถือหุ้นได้ประเภทละไม่เกินร้อยละห้าดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติต่อไปอีกว่า “...ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง...” ดังนั้น ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวในห้างหุ้นส่วนจำกัดตามมาตรา ๔ (๑) และในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามมาตรา ๔ (๒) ประเภทละไม่เกินร้อยละห้าดังกล่าว รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแจ้งประธาน ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในตอนท้ายของมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติต่อไปอีกว่า “...และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้

ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า ถ้ารัฐมนตรีผู้หนึ่งประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าว ตามที่มาตรา ๔ กำหนดให้มีได้ทั้งสองประเภทๆ ละไม่เกินร้อยละห้า นั้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้โอนหุ้นเหล่านั้นให้นิติบุคคลต่อไปอีกด้วย ซึ่งจะต้องกำหนดรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๕ แต่มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติ ฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบและเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

ข้อความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง นอกจากจะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งแล้ว ยังขัดกับข้อความในมาตรา ๔ อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งให้อำนาจกับรัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมาย และรัฐสภาก็ได้พิจารณากำหนดในมาตรา ๔ แล้วดังกล่าว แต่มาตรา ๕ กลับระบุถึงประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนและการถือหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๕ จึงขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะข้อความในมาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ บทบัญญัติของมาตรา ๕ ในส่วนนี้ทำให้รัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ เท่าใดก็ได้ และเป็นผลให้แนวคิดหลักของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่ไม่ประสงค์ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ต้องหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง

ยิ่งกว่านั้น วรรคสองของมาตรา ๒๐๕ ยังบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีพึงมีอยู่ไม่เกินร้อยละห้าตามมาตรา ๕ กำหนดไว้อีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ