



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

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

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และในวันเดียวกันนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว คือ ถือหรือคงมีไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่กฎหมายอนุญาตต่อไป ความตอนท้ายของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๐๕ หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน” ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนุญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นไปโดยไม่มีผลแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินร้อยละห้าจะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการ ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้นอกจากนี้ รัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๐๕ จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้นโดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนุญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนุญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนุญวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ขณะที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนุญเพื่อวินิจฉัยนั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน รวม ๖๓๒ คน ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนุญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนุญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็น สรุปได้ว่า หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะบัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” การที่มาตรา ๒๐๕ บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น มีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไป นั้นรัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีกต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งจะไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยในมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามมาตรา ๕ ต่อไป

สำหรับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวที่ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ

โดยมิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้ ความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน หากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีความประสงค์ เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด อีกทั้งกรณีที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ไม่มีผลใช้บังคับนั้น กรณีนี้เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น คงนำมาใช้บังคับได้เมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดแล้วไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ส่วนจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินนั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้อีกมิได้ และต้องดำเนินการโอนตามมาตรา ๕ ต่อไป จึงเป็นการบัญญัติโดยสอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เสนอความเห็นสรุปได้ว่าการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่เป็นการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ โดยเป็นหลักการที่ต้องการให้รัฐมนตรีตัดขาดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้รัฐมนตรีสามารถทราบจำนวนผลประโยชน์ และทำให้รัฐมนตรีบริหารราชการโดยเป็นอิสระจากผลประโยชน์ส่วนตัว บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลจึงไม่สามารถรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้เว้นแต่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะอนุญาต ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการ ฯ ยังไม่ได้ดำเนินการอนุญาตให้บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ สำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย น่าจะหมายถึงนิติบุคคลใดๆ ที่ตามกฎหมายที่กำหนดดูแลนิติบุคคลนั้นอนุญาตให้รับจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

พิจารณาความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ...” แล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง มีข้อความห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่ก็มีข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นข้อยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อไปได้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้เท่าใดแล้ว ส่วนจำนวนที่เกินนั้น หากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และต้องโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น และที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว” จึงเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนหลักการตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ว่า รัฐมนตรีย่อมเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นการสอดคล้องกับหลักการที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่ไม่ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) นั้น ใช้ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หรือเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงจะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ดังนั้น มาตรา ๕ จึงสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายประเสริฐ นาสกุล	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ขงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ค่วนที่สุด 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 ภายใต้อ
เงื่อนงำดังต่อไปนี้

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 และในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็จะต้องโอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ 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 ไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้าดำรงตำแหน่ง 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 เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) แจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบวา

(ก) บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภท การจัดการกองทุนส่วนบุคคลไม่สามารถบริหารจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ในทันที เว้นแต่ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จะอนุญาตให้บริหารจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการ ก.ล.ต. ยังไม่ได้ดำเนินการอนุญาตให้บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลบริหารจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ 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

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

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

สมาชิกวุฒิสภากำหนดจำนวน ๖๕ คน ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ประธานวุฒิสภาก็ได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

ข้อเท็จจริงและความเห็นสรุปได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ จากนั้นได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา โดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และในวันเดียวกันนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงเท่ากับว่าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓)

สมาชิกวุฒิสภากำหนดจำนวน ๖๕ คน มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๕ แล้ว โดยสรุปก็คือ ถือหรือคงไว้ได้ “ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด” แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ ได้ความว่า

ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นว่าความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะต้องมีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกิน รัฐมนตรีก็ยังสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อความนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในขณะเสนอความเห็นมีอยู่ ๖๓๒ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงแสดงความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

“๑. หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติ

หน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” ซึ่งการที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่าการที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

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

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภา บางส่วน ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีความเห็นว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถือนั้นก็ให้โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใดและความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

อนึ่ง ตามที่มึความเห็นว่ การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีผลบังคับใช้ นั้น ขอเรียนว่า การที่มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ นั้น จะนำมาใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

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

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

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เสนอความเห็นสรุปได้ว่าการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่เป็นการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์

ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ โดยเป็นหลักการที่ต้องการให้รัฐมนตรีตัดขาดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้รัฐมนตรีสามารถทราบจำนวนผลประโยชน์ และทำให้รัฐมนตรีบริหารราชการโดยเป็นอิสระจากผลประโยชน์ส่วนตัว บริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคล จึงไม่สามารถรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ เว้นแต่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะอนุญาตซึ่งขณะนี้คณะกรรมการ ก.ล.ต. ยังไม่ได้ดำเนินการอนุญาต สำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย น่าจะหมายถึงนิติบุคคลใดๆ ที่ตามกฎหมายที่กำกับดูแลนิติบุคคลนั้นอนุญาตให้รับจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นได้

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

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ส่วนร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ และมาตรา ๕ มีความว่า

“มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” นั้น เห็นว่าในหลักการรัฐธรรมนูญมาตรานี้ห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่มิได้ห้ามโดยเด็ดขาดทุกกรณีไป เพราะการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น เป็นสิทธิในทรัพย์สินนี้ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และเป็นเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงได้มีข้อความว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงเป็นเพียงการจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนและผู้ถือหุ้นเท่านั้น วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้ก็เพื่อมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ไปช่วยเหลือการดำเนินการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีหุ้นอยู่ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ที่ “ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ดังนั้น จึงเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้ห้ามและจำกัดสิทธิรัฐมนตรีไว้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ รัฐมนตรีต้องไม่เข้าไปเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หลังจากรับตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งเป็นการห้ามโดยเด็ดขาด

กรณีที่ ๒ ถ้ารัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่แล้วก่อนรับตำแหน่งรัฐมนตรีจะคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการห้ามโดยไม่เด็ดขาด แต่ถูกจำกัดว่าจะคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้เพียงจำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐมนตรีจะกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีหุ้นอยู่ไม่ได้

ความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ต่อมาคือ “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ...” นั้น คำว่า “ได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป” ย่อมหมายความว่าได้รับประโยชน์อยู่แล้วและจะรับประโยชน์ต่อไปอีก จึงหมายถึงรัฐมนตรีที่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่แล้วก่อนรับตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งถ้าประสงค์จะรับประโยชน์ต่อไปก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง (๒) โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ผู้อื่น

ในการโอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นนี้มีปัญหาว่า เป็นการโอนหุ้นทั้งหมดที่มีอยู่ หรือเฉพาะหุ้นส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายยกเว้นให้มีได้

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ รัฐมนตรีสามารถคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นตามข้อยกเว้นในมาตรานี้ คือ

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

เมื่อกฎหมายบัญญัติยกเว้นให้คงความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้า ก็หมายความว่าส่วนที่เกินร้อยละห้า ๆ ต้องโอนไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นซึ่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคล ... ฯลฯ” จึงหมายความว่าโอนไปเฉพาะส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ๆ

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ให้รัฐมนตรีคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแล้ว เฉพาะส่วนที่เกินกว่านั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ให้โอนเฉพาะส่วนที่เกินกว่านั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แม้ในขณะนี้จะยังไม่มีนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นก็ตาม

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้น
ของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๐๕

ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการ
หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓)
แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้เสนอ
ความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน
หรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้
ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป
ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว
ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับ
หุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของมาตรา ๒๐๕
วรรคหนึ่ง แล้ว สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็น
หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งตาม
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๕ แล้ว โดยสรุปก็คือ ถือหรือ
คงไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่
กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้ยื่นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัตินี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ... และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นว่า ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้าไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินร้อยละห้าจะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการ ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

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

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง จะห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็ตาม แต่ข้อความในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ว่า “หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ย่อมถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อไปได้ ตามจำนวนเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ได้กำหนดจำนวนหุ้นที่อนุญาตให้รัฐมนตรีถือหรือคงไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ดังนั้น ทุนหรือหุ้นไม่เกินจำนวนดังกล่าว รัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะถือหรือมีต่อไปได้โดยชอบ หาได้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งตอนต้นไม่ การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา ๕ บัญญัติถึงหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้าว่า ให้รัฐมนตรีแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นใน

ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้แก่บุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ เพราะคำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัตินี้ย่อมหมายถึงหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น มิใช่ว่าหุ้นตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีถือหรือคงมีไว้ได้ ก็จะต้องโอนให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย เพราะในวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนให้เห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับหุ้นตามจำนวนที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐมนตรีถือไว้ได้นั้น ห้ามมิให้รัฐมนตรีเข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารหรือจัดการต่อไป เพราะหากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้รัฐมนตรีต้องโอนหุ้นตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้มีได้ให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินของบุคคลภายนอกด้วยแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติห้ามรัฐมนตรีตามความในวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ อีก เพราะหุ้นทั้งหมดได้ถูกบังคับให้โอนไปยังบุคคลดังกล่าวแล้ว ส่วนที่เกรงว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ จะไม่เกิดขึ้นได้ในเมื่อรัฐมนตรียังสามารถถือหุ้นในส่วนที่ไม่เกินร้อยละห้าได้นั้น เห็นว่าหากปรากฏว่ารัฐมนตรีผู้นั้นยังคงถือหุ้นเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้น ความเป็นรัฐมนตรีก็จะต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ทุกประการ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มิได้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แต่อย่างใด

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องโดยส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว โดยให้ถือหรือคงมีไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่กฎหมายอนุญาตต่อไป ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ... และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ...” ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้น โดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕

พิจารณาแล้ว ประธานวุฒิสภาแสดงความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ได้ความว่ามีสมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ร่วมกันเสนอความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

เกี่ยวกับกรณีนี้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะบัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” การที่มาตรา ๒๐๕ บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น มีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไป นั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีกต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนซึ่งห้ามรัฐมนตรีถือ ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยในมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น เว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี

ส่วนที่ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ไม่มีผลใช้บังคับนั้น เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น จะใช้บังคับได้เมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดแล้วไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เห็นว่า การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่เป็นการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ สำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายซึ่งจะรวมถึงการจัดการทรัพย์สินของรัฐมนตรีนั้น ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับนิติบุคคลดังกล่าว

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่ถ้าต้องการจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะบัญญัติให้กระทำได้ หรือถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่แล้ว ก็จะมีได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามหากรัฐมนตรีต้องการจะคงไว้ในส่วนที่มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติเพื่อรับประโยชน์ก็ต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการทรัพย์สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยเฉพาะตามวรรคสองของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเข้าไปเกี่ยวข้องกับจัดการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีมีหุ้นหรือถือหุ้นไว้ไม่ว่ากรณีใดๆ

ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

พิจารณาความตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนหรือของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท สำหรับส่วนที่เกินจากร้อยละห้าของทุนหรือหุ้นดังกล่าว ถ้าไม่จำหน่ายโดยการจะคงไว้เพื่อรับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และต้องจัดการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

ตามที่สมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นไว้ถือครองไม่ได้เลย จะต้องโอนให้นิติบุคคลจัดการทั้งหมดนั้น เห็นว่าเป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อน ถ้าหากเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นไว้ไม่ได้เลยแล้วรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” แม้มีจำนวนไม่ถึงร้อยละห้าของทุนหรือหุ้นทั้งหมดก็ต้องโอนให้กับนิติบุคคลจัดการทั้งสิ้น จึงเห็นว่าความเข้าใจ

เช่นนั้นจะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ในวรรคสอง ยังบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเข้าไปบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว คำว่า “ดังกล่าว” นั้น หมายถึงห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้ได้ หากแปลว่า รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่ได้โดยต้องโอนให้บุคคลจัดการแล้ว ก็ไม่ต้องบัญญัติว่าจะเข้าไปบริหารหรือจัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เพราะไม่มีประโยชน์อันใดเนื่องจากไม่ได้เป็นเจ้าของหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่มีความเห็นอีกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) จะไม่มีโอกาสใช้กับ รัฐมนตรีเมื่อไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้น โดยร่างพระราชบัญญัติการจัดการ หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี มาตรา ๕ แล้วนั้น เห็นว่าถ้ารัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่เกินกว่า ร้อยละห้าแล้วไม่ดำเนินการในส่วนที่เกินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ความเป็นรัฐมนตรีก็อาจต้อง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๖) ได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือได้หรือคงไว้ และการจัดการในส่วนที่เกินจากจำนวนที่กฎหมาย บัญญัติให้ถือได้หรือคงไว้ตามบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเสนอคำร้องลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้วคือ ถือหรือคงไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากที่กฎหมายอนุญาตต่อไป ความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หมายความว่า หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละห้า แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน” ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึง

จำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็ จะไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินร้อยละห้า จะต้อง โอนให้นิติบุคคลจัดการ ส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไปได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จะไม่มีกรณีเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามถูกยกเว้นโดยร่างพระราชบัญญัติ การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นดังกล่าว มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และ ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้

คณะรัฐมนตรีเสนอความเห็น สรุปได้ว่า

๑. หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็น หุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้น จำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลา เดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดย สุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะบัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ กฎหมายบัญญัติ ...” การที่มาตรา ๒๐๕ บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและ หุ้นไว้ด้วยนั้น มีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไป นั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมาย กำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคง ต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วน ที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งจะไปตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยในมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น เว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามมาตรา ๕ ต่อไป

๒. สำหรับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวที่ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไปให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถืออยู่นั้นจึงจะโอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้ ความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน หากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีความประสงค์เช่นนั้นก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด อีกทั้งกรณีนี้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ไม่มีผลใช้บังคับนั้น กรณีนี้เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ นั้น คงนำมาใช้บังคับได้เมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดแล้วไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ส่วนจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินนั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้ก็มิได้ และต้องดำเนินการโอนตามมาตรา ๕ ต่อไป จึงเป็นการบัญญัติโดยสอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เสนอความเห็นสรุปได้ว่าการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่เป็นการจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจาก การจัดการกองทุนส่วนบุคคล ผู้มอบหมายเงินทุนให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปให้บริษัทหลักทรัพย์ จึงมีความสัมพันธ์ในลักษณะตัวการตัวแทนและจ้างทำของ ส่วนการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีต้องโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นหรือหุ้นให้แก่ผู้รับจัดการ โดยเป็น

หลักการที่ต้องการให้รัฐมนตรีตัดขาดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้รัฐมนตรีสามารถทราบจำนวนผลประโยชน์ และทำให้รัฐมนตรีบริหารราชการโดยเป็นอิสระจากผลประโยชน์ ส่วนตัวบริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการกองทุนส่วนบุคคลจึงไม่สามารถรับจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีได้ เว้นแต่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จะอนุญาต ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการ ฯ ยังไม่ได้ดำเนินการอนุญาต สำหรับนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย น่าจะหมายถึงนิติบุคคลใดๆ ที่ตามกฎหมายที่กำกับดูแลนิติบุคคลนั้นอนุญาตให้รับจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นได้

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

การที่จะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงหลักการและข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นลำดับแรก

หลักการเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้แก่การจำกัดสิทธิโดยมีข้อยกเว้นเพื่อมิให้เกิดการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ โดยเด็ดขาด มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวคือรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป แต่มีข้อยกเว้นแบบจำกัดขอบเขตของอิทธิพลในการจัดการหาประโยชน์จากการครอบครองและหุ้นเหล่านั้น ทั้งนี้ ด้วยการจำกัดสัดส่วนของหุ้นและหุ้น โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ระบุจำนวนที่รัฐมนตรีสามารถถือครองหุ้นหรือหุ้นได้

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ ได้บัญญัติข้อความไว้อย่างสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ทั้งนี้ โดยบัญญัติว่า มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

ข้อความในมาตรา ๔ ข้างต้น เป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ส่วนแรกที่ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ”

ข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ส่วนต่อไป ได้แก่ “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น “กรณีดังกล่าว” ที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์นั้น ย่อมหมายถึงกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มีได้ คือตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนของทุนและสัดส่วนของหุ้นในมาตรา ๔ (๑) และ (๒) ดังกล่าวแล้ว

ในการบัญญัติมาตรา ๕ นั้น หากจะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๔ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แล้ว มาตรา ๕ ควรมีข้อความดังนี้ “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔...”

แต่การที่มาตรา ๕ มีข้อความว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ในมาตรา ๔...” จึงมีผลทำให้ข้อความดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้น ทำให้รัฐมนตรีสามารถได้รับประโยชน์จากการเป็น

หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างไม่จำกัดจำนวน เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ใน
มาตรา ๔ ได้ เท่ากับเป็นการทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และเงื่อนไขข้อจำกัดการได้รับ
ประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างสิ้นเชิง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของ
รัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖๒ (๑) เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน (จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา) ได้มีหนังสือที่ พิเศษ/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จากนั้นได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาโดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ และส่งให้คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินพิจารณา วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และในวันเดียวกันนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงเท่ากับว่า สภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓)

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จะได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว แต่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวข้างต้นมีความเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือกองไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกเฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ แล้ว โดยสรุปก็คือให้รัฐมนตรีถือหรือกองไว้ได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ต่อไปแล้วจะได้ความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบและให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือจำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ”

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่กองไว้ซึ่งหุ้นส่วนหรือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกิน รัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีความขัดแย้งกันได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวจึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ จึงได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อจักได้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไปตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๒๗๘๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และได้แจ้งให้วุฒิสภากับองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อเสนอความเห็นหรือเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการวินิจฉัยต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ส่งบันทึกคำชี้แจงเรื่องร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญได้ว่า หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ...” ซึ่งการที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งจะไปตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในร่างมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น เว้นแต่การเป็น

หุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามร่างมาตรา ๕ ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๔ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงฝ่ายข้างน้อยจึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัวของตนดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองความศักดิ์สิทธิ์ ความสมบูรณ์และความถูกต้องดีงามของรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดของร่างพระราชบัญญัติ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันจะทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไปหรือไม่ จึงจะต้องตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องก่อนว่า มีความหมายประการใดและมีความประสงค์จะใช้บังคับอย่างไร สำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความในคดีนี้คือ บทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ส่วนบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ที่มีปัญหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ คือบทบัญญัติมาตรา ๕ โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๔ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. บัญญัติว่า

มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น

คดีมีปัญหาจะต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ หรือไม่ เห็นว่าตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ มีถ้อยคำที่น่าสังเกต ๒ แห่งคือ ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งบัญญัติไว้ตอนต้นของมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง และถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งบัญญัติไว้ในตอนสุดท้ายของมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง

การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายใช้บังคับเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยไม่ถือว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ มี ๒ แนวทางคือ

แนวทางที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายยกเว้นข้อความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ถือว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แนวทางที่สอง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดหรือวิธีปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาในแนวทางนี้ จะต้อง มีบทบัญญัติสอดคล้องกลมกลืนกับถ้อยคำหรือบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ข้างหน้า

บทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้รัฐสภาตรากฎหมายมาใช้บังคับตามแนวทางที่หนึ่งมักจะใช้ถ้อยคำ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” หรือ “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา ๒๐๕ ที่เป็นปัญหา ดังที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติตามมาตราต่างๆ ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดอื่นๆ ซึ่งพอจะยกเป็นตัวอย่างได้ เช่น

มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา ๓๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ”

มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ฯลฯ”

มาตรา ๓๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อ..... ฯลฯ”

วรรคสี่ บัญญัติว่า “การให้นำข่าว หรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”

มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อ..... ฯลฯ”

มาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ..... ฯลฯ”

มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค..... ฯลฯ”

มาตรา ๕๑ วรรคแรก บัญญัติว่า “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉินฯลฯ”

มาตรา ๒๐๕ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ”

มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามกฎหมายอื่น”

ส่วนบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาตรากฎหมายออกใช้บังคับตามแนวทางที่สองนั้น มักจะใช้ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่นเดียวกัน และบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่น

มาตรา ๓๕ วรรคห้า บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบมรดก ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ ฯลฯ และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

วรรคสาม บัญญัติว่า “การป้องกันและกำจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า และทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ ยังมีบัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ ในหมวดเดียวกัน

ส่วนในหมวดอื่นๆ มี มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๘๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล”

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๕๔/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและวุฒิสภา ในกรณีการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒๓ คน ตามคำร้อง

ของนายกรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยใช้ข้อความว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” กับ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นเรื่องที่ยุทธบัญญัติให้รัฐสภาใช้อำนาจตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ กับตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ การตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อันหมายถึงกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดไว้ รัฐสภาจะตราบทบัญญัติของกฎหมายอย่างไรก็ได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าไว้และไม่มีประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกำหนดไว้ด้วย รัฐสภาจะตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ตามหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (SUPREMACY OF PARLIAMENT)

การบัญญัติในสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” อันหมายถึงกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดไว้ รัฐสภาจะต้องตราบทบัญญัติของกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นบทบัญญัตินั้นก็จะเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไว้เพียงสามมาตรา ได้แก่ มาตรา ๓ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ และเน้นที่การตราหรือออกกฎหมายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ และถือบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นทั้งหัวใจหรือแก่นหรือหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญมิได้ระบุถึงการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในแง่พลเมืองไว้ด้วย เป็นเพราะตามหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติธรรมที่ว่า รัฐธรรมนูญหรือระบบกฎหมายเท่านั้นที่เป็นผู้ปกครองหรืออยู่เหนือทุกคนในสังคมหรือการกระทำของบุคคลต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกล่าวคือ สิ่งทีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ตามจะกระทำได้ก็แต่โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจหรืออาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญและกฎหมายมิได้ห้ามหรือกำหนดกรอบหรือข้อจำกัดการกระทำเอาไว้เท่านั้นสิ่งใดที่จะกระทำได้หรือกระทำมิได้จึงถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วยความเชื่อที่ว่ารัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายจะนำสังคมไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเจริญรุ่งเรือง และการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขของทุกคน และรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดหรือกฎหมายสูงสุด

จึงบัญญัติเฉพาะวิธีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและการตราหรือออกกฎหมายที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งกฎหมายและระบบกฎหมายเช่นนี้เองที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีความสูงสุด และกฎหมายและระบบกฎหมายจะกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพลเมืองทั่วไปกระทำหรือไม่ออกมา ทำให้การปกครองโดยกฎหมายสมบูรณ์ขึ้นมาได้ บทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ เป็นการกำหนดวิธีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและการตราหรือออกกฎหมาย จึงมีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญถึงขนาดล่วงละเมิดมิได้ที่เดียว การให้ความสำคัญและทำความเข้าใจความหมายให้ลึกซึ้งจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้

จึงขอให้สังเกตหลักการตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ อย่างหนึ่งว่า ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเข้ากรณีข้างต้นเพียงกรณีเดียว กล่าวคือเป็นกรณีที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือมิได้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีปัญหาเรื่องใดสามารถเป็นได้ทั้งสองกรณี ดังเช่น ปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” อันเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นเงื่อนไขว่าการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติยกเว้นหรือมีประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นแนวทางไว้ว่า วาระเริ่มแรกอาจได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอื่นได้ แสดงว่ากรณีนี้รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ว่า ให้การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการอื่นที่มีใช่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแต่อย่างใด

หากอ้างว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติยกเว้นในวาระเริ่มแรกไว้จึงต้องอุดช่องว่างและตีความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๕ (๓) ที่บัญญัติว่า “ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” มีผลใช้บังคับได้โดยการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองโดยได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการอื่นที่มีใช่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้นั้น จะเห็นได้ว่าข้ออ้างดังกล่าวเป็นการนำข้อบกพร่องของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาอ้างเป็นข้อบกพร่องหรือช่องว่างรัฐธรรมนูญ และไม่ยอมใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นกระบวนการเดียวที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ทำได้นั้นเอง

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จึงมีความหมายชัดเจนว่า ในกรณีใดที่มี

ตัวบทรัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับไว้แล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามมาตราต่างๆ ในหมวด ๓ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรายละเอียดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นหลักการหรือกรอบหรือเงื่อนไขไว้แล้ว โดยจะตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งต่อหลักการหรือกรอบหรือเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา ๓๒๘ (๒) ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑)

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ฯลฯ”

ซึ่งแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติเรื่องการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เป็นต้น

ส่วนกรณีที่ไม่มียกเว้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งบังคับแก่กรณีใด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในข้อนี้ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าวแตกต่างกับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕ ให้นำมาใช้กับการอุดช่องว่างของกฎหมายเอกชน (ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน) เพราะจารีตประเพณีหมายถึงประเพณีหรือทางปฏิบัติที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนยอมรับกันกลายเป็นจารีตประเพณี ซึ่งสอดคล้องกับหลัก “ความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาของคู่สัญญา” ที่เป็นเอกชน แต่ปัญหาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่เหนือการแสดงเจตนาของเอกชน จึงไม่อาจนำจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาใช้ในรัฐธรรมนูญได้

ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ จึงเป็นประเพณีหรือทางปฏิบัติในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมานานจนเป็นที่ยอมรับกันว่ากลายเป็นประเพณีที่จะต้องปฏิบัติไปแล้วอันมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองหรือเรียกว่า จารีตประเพณีทางมหาชนก็น่าจะได้นั้นก็คือได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นหลักการสมัยใหม่ที่ยอมรับกันเป็นหลักสากล

ผลของการยอมรับรัฐธรรมนูญทั้งที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีของประเทศไทยได้ อีกทั้งยังมีความประสงค์ที่จะพัฒนาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในอนาคตอีกด้วย โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตอาจนำประเพณีการปกครองเช่นว่านั้นมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้

การนำหลักประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้เป็นการยอมรับว่ามีรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือรัฐธรรมนูญมีอยู่สองส่วนนั่นเอง แต่ศักดิ์หรือลำดับชั้นของรัฐธรรมนูญทั้งสองส่วนนี้แตกต่างกัน คือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนำมาใช้บังคับต่อเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้วเท่านั้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจะนำมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น อันหมายถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมีสถานะหรือศักดิ์หรือลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ผลของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีศักดิ์หรือลำดับชั้นเป็นรัฐธรรมนูญเช่นกัน คือตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิใช่เฉพาะเรื่องเฉพาะคดีเหมือนจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕ และประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังมีสถานะเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญประการหนึ่งด้วย จึงหาใช่เป็นเรื่องการอุดช่องว่างรัฐธรรมนูญเหมือนประเพณีแห่งท้องถิ่นที่ถือเป็นเรื่องการอุดช่องว่างในกฎหมายเอกชนแต่อย่างใด

หากถือว่ารัฐธรรมนูญมีช่องว่างก็แสดงว่ายอมรับว่ามีกฎเกณฑ์จากภายนอกอาจเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หรือความประสงค์ของผู้ถืออำนาจรัฐที่นอกเหนือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แทนประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีสถานะหรือศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงอย่างน้อยเสมอรัฐธรรมนูญเพราะสูงกว่ากฎหมายอื่นเท่านั้น จึงรับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญได้

หลักการเช่นนี้ย่อมขัดแย้งต่อหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ภายนอกรัฐธรรมนูญสูงอย่างน้อยเสมอรัฐธรรมนูญได้ และขัดแย้งกับหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญมีส่วนเท่านั้นตามมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั่นคือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ความบกพร่องของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากใช้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่จะนำมาบรรจุหรือพิจารณาเป็นส่วนควบ หรือควบคู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้

การใช้กฎหมายตามตัวอักษรเป็นการใช้ความหมายในถ้อยคำนั้น จะใช้ในความหมายขัดแย้งกับถ้อยคำที่ปรากฏและความหมายตามตัวอักษรนั้นเปลี่ยนแปลงไปไม่ได้ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะต้องใช้ให้มีความหมายสอดคล้องกับข้อความที่ปรากฏอยู่ข้างหน้าและจะต้องแปลความหมายออกมาให้สอดคล้องกับข้อความทั้งหมด

ตัวอย่างเช่น มาตรา ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ความหมายถ้อยคำทั้งหมดถือเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และมีสภาพบังคับในกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามวรรคสามแล้ว “ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้” ความหมายของถ้อยคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้” จะมีความหมายกลมกลืนไปกับถ้อยคำว่า “ยอมเสียสิทธิ” และถ้อยคำในมาตรานี้ทั้งหมด อันมีความหมายได้หลายนัยแล้วแต่จะพิจารณาอย่างไรกัน เช่น

ความหมายที่หนึ่ง ในความหมายเฉพาะถ้อยคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่าต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ประชาชนทราบโดยชัดแจ้งแล้ว มิใช่ปล่อยให้เป็นการอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นผู้กำหนดเองได้ ดังศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยมาแล้ว

ความหมายที่สอง ในความหมายถ้อยคำว่า “สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า กรณีเป็นเรื่องสิทธิเท่านั้นไม่ใช่เสรีภาพ และสิทธิที่จะเสียไปต้องเป็นสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดังเช่นสิทธิตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๓ วรรคสอง มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ ฯลฯ เป็นต้น เหล่านี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงจะออกกฎหมายทำให้ประชาชนเสียสิทธิเหล่านี้ไม่ได้

ความหมายที่สาม ในความหมายถ้อยคำว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า กรณีเป็นเรื่องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น หากเป็นเรื่องข้อจำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จะอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวไปออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เพราะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดได้ รัฐธรรมนูญจะกำหนดการหรือกรณีนั้นไว้เช่นตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๖๘ เกี่ยวกับการเสียสิทธิเมื่อไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากได้มีบทบัญญัติทำนองนี้และรัฐธรรมนูญมิได้ระบุให้ออกกฎหมายเฉพาะและกำหนดการหรือกรณีหรือเหตุผลที่จะให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างนั้นได้ จึงจะอาศัยเพียงถ้อยคำ “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไปออกกฎหมายจำกัดหรือตัดสิทธิหรือให้เสียสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้

ความหมายทั้งสามประการล้วนแล้วแต่เป็นความหมายที่ใช้ได้ทั้งสิ้น ทั้งเป็นความหมายตามตัวอักษร หากได้อาศัยหลักการหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเข้ามาปะปนเลย

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๑ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต้องใช้ในความหมายที่สอดคล้องกลมกลืนกับถ้อยคำที่ปรากฏข้างหน้าดังกล่าว คือรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นกรอบไว้ว่า ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรเท่านั้น จึงจะตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิดังกล่าวหรือยกเลิก หรือสร้างข้อจำกัดสิทธินั้นลงไป เช่น ยกเลิกองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งไว้หรือลดขนาดหรือจำกัดอำนาจขององค์กร เช่นนี้ย่อมกระทำมิได้ เพราะจะเป็นการขัดแย้งกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเป็นกรอบไว้ เพราะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองเหล่านี้ เป็นสิทธิที่กติกาข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคียอมรับผูกพัน

ตามข้อคิดดังกล่าวแล้ว ให้การรับรองไว้ ซึ่งแสดงว่าบุคคลมีสิทธิที่จะเรียกร้องการเยียวยาและได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ และอาจฟ้องร้องต่อศาลต่อไปได้ด้วย ซึ่งแสดงว่าสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่เป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

ปัญหาข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล” หมายถึงสามารถบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับให้คณะกรรมการอื่นให้ความเห็นชอบแทนคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้หรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวมาบ้างแล้วว่า จะกระทำมิได้ และกรณีที่เป็นการใช้รัฐธรรมนูญตามตัวอักษรอย่างหนึ่งโดยข้อความทำนองเดียวกันนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายมาตราดังเช่น :-

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๔๕ วรรคสี่ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม มาตรา ๑๕๖ วรรคสาม ที่กล่าวข้างต้น เป็นต้น

ความหมายของข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายทำนองเดียวกับข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังเช่น มาตรา ๓๕ วรรคห้า มาตรา ๔๐ วรรคสอง มาตรา ๔๓ วรรคสอง วรรคสาม มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๕๓ วรรคสอง มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ เป็นต้น อันหมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติเหล่านี้ต้องมีนัยหรือความหมายอนุโลมตามหรือทางตรรกะต้องใช้วิธีนัยกล่าวคือ เป็นเหตุเป็นผลสอดคล้องกันกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะยกเว้นหรือออกนอกกรอบหรือหลักการ หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ควบคุมอยู่ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องให้มีบทบัญญัติกฎหมายแตกต่างกับรัฐธรรมนูญได้

หากรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีบทบัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญได้ก็จะบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนี้ ไม่ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีผลใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญจะใช้ข้อความว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายอื่น” ดังเช่น

มาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” เป็นต้น

ความหมายของข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงแตกต่างกับข้อความว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายอื่น” หรือ “เว้นแต่ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น หากบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” เช่นนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงอาจบัญญัติข้อยกเว้นเฉพาะกาลในมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ จำนวน ๒๓ คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไปได้

แต่มาตรา ๒๗๑ บัญญัติข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงจะบัญญัติให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญมิได้ มิฉะนั้นกรณีเช่นนี้จะกลายเป็นการยกเว้นมิให้ใช้บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๑ วรรคหนึ่งไว้เป็นการชั่วคราว (มิใช่ยกเลิกไปเลย) โดยใช้บทบัญญัติในมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แทน อันเป็นการยกเว้นมิให้ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแก่กรณีใดโดยรัฐธรรมนูญ แต่โดยอาศัยอำนาจหรือปัจจัยจากภายนอกคืออำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการทำลายระบบหรือกลไกควบคุมของรัฐธรรมนูญอันถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญคือหลักการตามมาตรา ๖ เท่ากับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ วรรคหนึ่ง เป็นอันใช้บังคับมิได้เพราะขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ ผลที่ตามมาคือรัฐธรรมนูญจะสูญเสียสถานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายอื่น แต่กลับเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สูงกว่ารัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีศักดิ์หรือลำดับชั้นสูงกว่ารัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะกรณีบทบัญญัติมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ความหมายข้อความที่ว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องสอดคล้องกลมกลืนกับถ้อยคำที่ปรากฏข้างหน้านั้น กล่าวคือการแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน

ส่วนรายละเอียดจะเป็นเช่นใดให้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังเช่นในคดีนี้ และความหมายตามตัวอักษรชัดเจนอยู่แล้ว มิได้เคลือบคลุมไม่ชัดเจนหรือความหมายขัดแย้งกันจนต้องไปหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และไม่อาจใช้ในความหมายว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการอื่นนอกจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้เลย”

สำหรับการค้นหาความหมายของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามบทบัญญัติในประโยคต้นของมาตรานี้ซึ่งกล่าวว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป” อันเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า คนที่เป็นรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ แต่ถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ อยู่ก่อนแล้วก็ต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป คำว่า “ไม่คงไว้” แสดงความหมายว่า หากเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่ก็ต้องถอนตนจากการเป็นหุ้นส่วนหรือจำหน่ายโอนหุ้นที่ตนถืออยู่ออกไปจนหมดสิ้น ส่วนประโยคต่อไปที่ว่า “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงว่ารัฐธรรมนูญยินยอมให้รัฐสภาตรากฎหมายออกมายกเว้นเฉพาะจำนวนหุ้นที่กำหนดให้รัฐมนตรีคงไว้ได้เท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้ยินยอมให้กฎหมายที่รัฐสภาตราออกมายกเว้นในเรื่องอื่นๆ ด้วย ดังปรากฏข้อความตามมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อเป็นข้อยกเว้นหลักการในตอนต้นของ มาตรา ๒๐๕ โดยกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะคงไว้ได้โดยไม่ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามการบัญญัติกฎหมายในแนวทางที่หนึ่ง ดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุปก็คือร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมดเท่านั้น อันเป็นข้อยกเว้นหลักการที่บัญญัติว่ารัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ดังนั้น จึงถือได้ว่า มาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนบทบัญญัติต่อไปที่ว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ถ้อยคำสุดท้ายของวรรคนี้ที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวที่สองดังกล่าวข้างต้น คือ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดหรือวิธีปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการแจ้งหุ้นที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในเวลาที่กำหนด วิธีการและรายละเอียดในการโอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นโดยกฎหมายที่ออกมาในแนวทางนี้ จะต้องมิบทบัญญัติสอดคล้องกลมกลืนกับถ้อยคำหรือบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ข้างหน้า

บทบัญญัติในมาตรา ๒๐๕ จึงเป็นตัวอย่างอันดีที่มีทั้งบทบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาตรากฎหมายเพื่อยกเว้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกลมกลืนกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ข้างหน้า

เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป” อันเป็นบทบัญญัติต่อเนื่องจาก “ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ก็จะมีความหมายว่า เป็นกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะรับประโยชน์จากหุ้นตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีคงไว้ได้ตามมาตรา ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. นั่นเอง ส่วนหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่เกินไปจากที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นให้รัฐมนตรีคงไว้ได้ ตามมาตรา ๔ ก็ต้องบังคับตามหลักการในประโยคต้นของมาตรา ๒๐๕ คือรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป กล่าวคือ รัฐมนตรีต้องถอนตนจากหุ้นส่วนหรือต้องจำหน่ายโอนหุ้นจำนวนที่เกินกว่าที่ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๔ กำหนดไว้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการในประโยคต้นของมาตรา ๒๐๕ นั่นเอง

ดังนั้น ที่มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้อोनหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น” จึงเป็นเรื่องการตรากฎหมายกำหนดวิธีการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดให้ รัฐมนตรีคงไว้ได้ตามมาตรา ๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้กำหนดให้ทำได้ ทั้งนี้ เพราะถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มิได้เป็นบทบัญญัติให้ตรากฎหมายยกเลิกการที่บัญญัติไว้ตอนต้นของมาตรา ๒๐๕ แต่อย่างไร แต่เป็นบทบัญญัติให้ตรากฎหมายให้สอดคล้องกลมกลืนกับบทบัญญัติในตอนต้นๆ เท่านั้น คือให้ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในกรอบที่มาตรา ๒๐๕ บัญญัติไว้

ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ว่า สมาชิกวุฒิสภารวม ๖๕ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า นั้น ไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะสมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นสรุปว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง มีหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ คือ ถือหรือคงไว้ได้ “ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด”

๒. มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ตอนท้ายที่บัญญัติว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ”

๓. มาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกิน รัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

คณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงว่า

๑. หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ” การที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งจะไปตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภา บางส่วน ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีความเห็นว่ารัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะ

ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ...” “... และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถือหุ้นนั้นจึงจะให้โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใด และความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่อย่างใด

๓. จากการพิจารณาที่มาหลักการตามมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น หลักการนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ค.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act 1978) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีต้องมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสาธารณชนถึงการถือหุ้นดังกล่าวเพื่อให้ตรวจสอบได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่ต้องการมีภาระจัดทำรายงานนั้นเป็นประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการโอนหุ้นที่ตนถือให้แก่นิติบุคคลอื่นเป็นผู้บริหารจัดการหุ้นและดูแลผลประโยชน์ในหุ้นนั้นแทน (Trustee) ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการร่างมาตรา ๒๐๕ ได้มาชี้แจงยืนยันในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ว่า ความประสงค์ในการบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้มิได้และให้โอนไปยังนิติบุคคลอื่น ส่วนหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้ อันเป็นหุ้นจำนวนเล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิจัดการได้ ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงเป็นการบัญญัติโดยสอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แล้ว

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ฯลฯ”

เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๓๘๒ คน วุฒิสภามีสมาชิก ๒๕๐ คน ทั้งสองสภามีสมาชิกรวม ๖๓๒ คน สมาชิกวุฒิสภา ๖๕ คน จึงมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกันได้ยื่นคำร้องเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยหลักตามคำร้องมีว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.

“มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

เมื่อพิจารณาข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่มีข้อความยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาตรา ๒๐๕ วรรคสองประกอบแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนหลักการของมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ที่ให้รัฐมนตรียอมเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ แต่ห้ามรัฐมนตรีเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรับกับหลักการที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) บัญญัติถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้น

ของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นได้เท่าใด ส่วนจำนวนที่เกินนั้น หากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป มาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรี ผู้นั้นแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และต้องโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ให้เป็นไปโดยไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ ดังนั้น มาตรา ๕ จึงสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

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

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องลงวันที่ 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 ๕ ของร่างพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ นี้ต่อไปแล้ว จะได้ว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๕ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน

หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ให้รัฐมนตรี
ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้น
ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความในมาตรา ๕
ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ 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 “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นหรือกองไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อไป 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 เท่ากับว่าเป็นการระบุว่าจะเป็นหุ้นส่วนและถือหุ้นได้เป็นจำนวนเท่าใดนั่นเอง ส่วนข้อความต่อไปในมาตรานี้ที่ระบุว่า “ถ้าจะหาประโยชน์จากกรณีดังกล่าว” หมายความว่าถ้าจะหาประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นแต่ยอมให้ถือได้เป็นบางส่วนแต่ต้องโอนไปให้นิติบุคคลดังกล่าวจัดการการโอนนั้นเป็นการโอนเพื่อหาประโยชน์จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ 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

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 หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป 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 ตามที่มึความเห็นว่ การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้มาตรา 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 ส่วนจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินกว่านั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้อีกมิได้ 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 นิติบุคคลซึ่งรับโอนหุ้นมานั้นเอง 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

รัฐมนตรีจะต้องโอนหุ้นที่กฎหมายอนุญาตให้รัฐมนตรีถือได้ไม่เกินร้อยละห้าให้แก่นิติบุคคล ย่อมจะมีผลโดยอ้อมเป็นการห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นไม่ว่าในจำนวนใดๆ ทั้งสิ้นด้วยตนเอง เพราะการโอนตามที่กฎหมายบัญญัติย่อมทำให้รัฐมนตรีสิ้นสภาพของความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นโดยสิ้นเชิง ซึ่งผลเช่นนี้ย่อมเป็นการขัดแย้งกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ที่ชัดแจ้งของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่อนุญาตให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้เองในจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรี “โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคล” 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 จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่ต่อไป”

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

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

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

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

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

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี 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 ในกรณี que รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป 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 เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้เพียงแต่ส่วนที่เกินจนวนร้อยละ 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 ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยในร่างมาตรา ๔ 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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ 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 คณะสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่า 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 ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) ว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของ รัฐมนตรี 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 และวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ วาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วย กับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาจึงเท่ากับสภาทั้งสองเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก่อนที่จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผู้ร้องมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการ หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่ คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธาน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และ ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์

ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ระบุจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ แล้วคือ ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น และเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวจะได้ความว่า 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 รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น” หากพิจารณาจาก มาตรา ๔ ได้มีการนำข้อความส่วนแรกของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มาบัญญัติไว้ และได้ระบุให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด 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 รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้โอน หุ้นเหล่านั้นให้นิติบุคคลต่อไปอีกด้วย ซึ่งจะต้องกำหนดรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๕ แต่มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติ ฯ นี้ ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติ ฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์ จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบและเมื่อได้ดำเนินการ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

ข้อความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง นอกจากจะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งแล้ว ยังขัดกับข้อความในมาตรา ๔ อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรี เป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นของ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งให้อำนาจกับรัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมาย และรัฐสภา ก็ได้พิจารณากำหนดในมาตรา ๔ แล้วดังกล่าว แต่มาตรา ๕ กลับระบุถึงประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วน และการถือหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๕ จึงขัดหรือแย้ง กับมาตรา ๔ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพราะข้อความในมาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ในมาตรา ๔ บทบัญญัติของมาตรา ๕ ในส่วนนี้ทำให้รัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้น จำนวนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ เท่าใดก็ได้ และเป็นผลให้แนวคิดหลักของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่ไม่ประสงค์ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ต้องหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง

ยิ่งกว่านั้น วรรคสองของมาตรา ๒๐๕ ยังบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรีพึงมีอยู่ไม่เกินร้อยละห้าตามมาตรา ๕ กำหนดไว้อีกด้วย

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

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการ
หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาย้ง
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๕ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราช
บัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มาย้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒^(๑)
พร้อมทั้งส่งสำเนาหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภามาด้วย^(๒) ซึ่งมี
ใจความดังต่อไปนี้

ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้น
ของรัฐมนตรี พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ และได้ตั้ง
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่
๒ กันยายน ๒๕๕๒ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา วุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่
๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ และส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและ
สถาบันการเงินพิจารณา วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมี
การแก้ไขเพิ่มเติม และในวันเดียวกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม
ของวุฒิสภา จึงเท่ากับว่าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ การจัดการหุ้นส่วนและหุ้น
ของรัฐมนตรี พ.ศ. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ (๓)

สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้น (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) เห็นว่า มาตรา ๕
ของร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ โดยมีเหตุผลว่า

(๑) ส่งมาตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๘/๒๗๘๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒

(๒) สำเนาหนังสือที่ พิเศษ /๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งลงนามร่วมกันโดย นายไพศาล กุมาลย์วิสัย
และสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก ๖๔ คน

ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ก็บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๕ แล้ว โดยสรุปก็คือจะถือหรือคงไว้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ ต่อไป จะได้ว่าถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบและให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึงหุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๕ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ซึ่งจะเห็นว่าความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ และให้โอนส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หากเป็นเช่นนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะเป็นการไม่มีผลแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้นจะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกินจำนวนดังกล่าว รัฐมนตรีก็ยังคงเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียแล้ว

ด้วยเหตุนี้ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้วินิจฉัยได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา^(๓) และการเสนอความเห็นดังกล่าว ได้กระทำก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ดังนั้น การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น จึงวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องนี้ไว้วินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสคณะรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตราพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญ^(๔) มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑. หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต ไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ...” ซึ่งการที่มาตรา ๒๐๕ ได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นไว้ด้วยนั้น ย่อมมีความหมายว่า การที่รัฐมนตรีจะถูกต้องห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นด้วยตนเองอีกต่อไปนั้น รัฐธรรมนูญมิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้มีหุ้นแม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นไว้มิได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ด้วยการโอนให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป สำหรับหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดเป็นจำนวนห้ามรัฐมนตรีถือ ก็ยังคงเป็นทรัพย์สินของรัฐมนตรีผู้นั้นซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอความเห็นดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีจำนวนทั้งสิ้น ๖๓๒ คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๘๒ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน อัตราส่วนหนึ่งในสิบของจำนวน ๖๓๒ เท่ากับ ๖๓ คน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาซึ่งมีจำนวน ๖๕ คน จึงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) หนังสือที่ นร. ๐๒๐๔/๑๕๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในร่างมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้นตามมาตรา ๕ ต่อไป

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีความเห็นว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น...” “...และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถืออยู่นั้นจึงจะให้โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใด และความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทุกจำนวนซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นแต่อย่างใด

อนึ่ง ตามที่สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีความเห็นว่า การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะทำให้มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีผลบังคับใช้นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีที่มาตรา ๒๑๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ นั้น จะนำมาใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. จากการพิจารณาที่มาของหลักการตามมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น หลักการนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ก.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act ๑๕๗๘) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามให้รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีต้องมีหน้าที่รายงานต่อสาธารณชน

ถึงการถือหุ้นดังกล่าว เพื่อให้ตรวจสอบได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่ต้องการมีภาระจัดทำรายงานนั้นเป็นประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการโอนหุ้นที่ตนถือให้แก่บุคคลอื่นเป็นผู้บริหารจัดการหุ้นและดูแลผลประโยชน์นั้นแทน (Trustee) ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนในการร่างมาตรา ๒๐๕ ได้มาชี้แจงยืนยันในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ว่าความประสงค์ในการบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการกำหนดจำนวนหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้มิได้และให้โอนไปยังบุคคลอื่น ส่วนหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้ อันเป็นหุ้นจำนวนเล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิจัดการได้ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

โดยสรุป คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งในมาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กำหนด ส่วนจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่เกินกว่านั้นจะเป็นหุ้นส่วนและหุ้นที่รัฐมนตรีจะถือไว้ก็มิได้ และต้องดำเนินการโอนตามมาตรา ๕ ต่อไป จึงเป็นการบัญญัติโดยสอดคล้องกับถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

จะได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้องซึ่งมีว่า มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

“รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการ ใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีข้อความดังนี้

“มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

“มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจกเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าความในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ...” มีความหมายว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปได้ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนความในวรรคเดียวกันของมาตรานี้ที่ว่า “.....ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น มีความหมายว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีผู้นั้นต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และต้องโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฉะนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ของมาตรานี้” จึงเป็นไปตามนัยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง

อนึ่ง ตามที่ผู้ร้องตีความว่า “ประโยชน์จากกรณีดังกล่าว” ที่ระบุในมาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญหมายถึงประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด นั้น เห็นว่า การตีความเช่นนั้นจะไม่สมเหตุสมผล เพราะในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีผู้นั้นย่อมได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นจำนวนดังกล่าวอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแสดงความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการนั้นอีก

ส่วนที่ผู้ร้องให้ข้อสังเกตว่า หากตีความว่า ความในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติถึงจำนวนการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนส่วนที่เกินกว่าจำนวนนั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการนั้น จะทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัตินี้เสียแล้วนั้น เห็นว่าความเข้าใจดังกล่าวของผู้ร้องยังคงคลาดเคลื่อน เพราะแม้รัฐมนตรีจะถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าก็ตาม แต่ก็อาจมีกรณีที่รัฐมนตรีกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ เกิดขึ้นได้เช่น รัฐมนตรีที่ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าเข้าไปกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ วรรคสอง

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

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๓

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกวุฒิสภา รวม ๖๕ คน มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีข้อความในมาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากความตอนต้นของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ สรุปได้เป็นหลักการว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติจำนวนหุ้นที่อนุญาตไว้ในมาตรา ๔ คือถือหรือคงมีไว้ได้ “ไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด” ความตอนท้ายของวรรคหนึ่งแห่งมาตรา ๒๐๕ ซึ่งมีความว่า ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ก็ให้รัฐมนตรีแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าว ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ คำว่า “โอนหุ้นดังกล่าว” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง หุ้นที่อนุญาตไว้ตามมาตรา ๔ คือ จำนวนไม่เกินร้อยละ ๕ นั้น แต่ปรากฏว่ามาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน ฯลฯ” ความในมาตรา ๕ ที่บัญญัติถึงจำนวนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ และให้โอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ ๕ นั้นไปให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการ นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็จะต้องไม่มีความหมายแต่อย่างใด เพราะมีผลเท่ากับบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือมีหุ้นอยู่เท่าใดก็ได้ เพียงแต่ส่วนที่เกินจำนวนร้อยละ ๕ นั้น จะต้องโอนไปให้นิติบุคคลจัดการให้เท่านั้น สำหรับส่วนที่ไม่เกิน รัฐมนตรีก็ยังเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ได้ต่อไป นอกจากนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) ที่กำหนด

ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ก็จะไม่มีการเกิดขึ้นได้ เพราะข้อห้ามนั้นได้ถูกยกเว้นโดยมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๕ คนดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งเรื่องมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑)

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ หรือไม่

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

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และได้ดำเนินการ

โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้อินหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้แล้วว่า รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นว่าจะมีได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหลักการนี้มีได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มิได้ประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้น แม้แต่จำนวนเดียวแต่อย่างใด แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดหุ้นส่วนและหุ้นจำนวนหนึ่งที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือไว้ได้ และหากรัฐมนตรียังคงต้องการได้รับประโยชน์จากหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่ต้องห้ามมิให้ถือไว้ด้วยตนเองอีก ก็ต้องดำเนินการด้วยการโอนให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่ว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง... และมาตรา ๕๐ ที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ... ฯลฯ แล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. จึงได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๐๕ โดยมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๕ ของจำนวนทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัทซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นนอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปมิได้และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่เกินนั้น ตามมาตรา ๕ ต่อไปคือให้โอนไปยังนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ส่วนหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนที่นอกเหนือจากจำนวนที่ห้ามไว้คือไม่เกินร้อยละ ๕ อันเป็นหุ้นส่วนหรือหุ้นจำนวนเล็กน้อยยังคงให้รัฐมนตรีมีสิทธิเป็นหุ้นส่วนหรือถือไว้ได้ตามหลักของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพดังกล่าวแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. มาตรา ๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ