

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

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสคณะรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแจ้งแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ส่งคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญ^(๔) มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑. หลักการของมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วน และบริษัทนั้นในเวลาเดียวกันที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี 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. จึงได้ตราขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในร่างมาตรา ๔ ได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้า ของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีจะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวอีกต่อไปไม่ได้ และจะต้องดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในส่วนที่เกินนั้น ตามมาตรา ๕ ต่อไป

๒. การที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีความเห็นว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป หากจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น...” “...และถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ” นั้น กรณีเป็นความเข้าใจที่ไม่ตรงต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในจำนวนที่กำหนด และในจำนวนที่ห้ามถืออยู่นั้นจึงจะให้โอนไปยังนิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินดำเนินการ โดยมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีโอนหุ้นที่อนุญาตให้ถือได้แต่อย่างใด และความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวจะมีผลทำให้เป็นการห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทุกจำนวน ซึ่งหากมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความประสงค์เช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้กำหนดจำนวนหุ้นส่วนและหุ้นที่ต้องห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นแต่อย่างใด

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

๓. จากการพิจารณาที่มาของหลักการตามมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏตามรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น หลักการนี้เป็นการกำหนดขึ้นโดยใช้หลักการ ที่เรียกว่า Qualified Trusts ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ก.ศ. ๑๕๗๘ (Ethics in Government Act ๑๕๗๘) และปรากฏว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้ห้ามให้รัฐมนตรีเป็น ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพียงแต่รัฐมนตรีต้องมีหน้าที่รายงานต่อสาธารณชน

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

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 ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง 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 มีความหมายว่าในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด 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