

บันทึก

เรื่อง การควบคุมวัตถุประสงค์และทุนของห้างหุ้นส่วนบริษัท

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๑๕๕๕๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า กระทรวงเศรษฐกิจได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณากฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนบริษัท ดังปรากฏตามหนังสือของกระทรวงเศรษฐกิจซึ่งได้ส่งมาพร้อมกันนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอต่อไปนี้

๑. ปัญหาว่ามีกฎหมายของประเทศใดบ้างหรือไม่ ที่บัญญัติให้ห้างหุ้นส่วนบริษัทนิติบุคคลกำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะอย่างที่เกี่ยวข้องกับกิจการซึ่งห้างหุ้นส่วนนั้น ๆ จะพึงกระทำ เช่น การตั้งห้างบริษัทเพื่อทำการโรงพิมพ์ ก็ต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะทำการหรือเกี่ยวกับกิจการโรงพิมพ์ หรือห้างบริษัทที่สร้างขึ้นเพื่อทำการเดินรถหรือเรือประจำทางก็ต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะทำการหรือเกี่ยวกับกิจการเดินรถหรือเรือประจำทาง จะทำกิจการอย่างอื่น เช่น ทำการก่อสร้างหรือค้าสินค้าธรรมดาด้วยมิได้ เป็นต้น และคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นประการใด ถ้าจะแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือกฎหมายอื่น เพื่อให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะอย่างดังกล่าวแล้ว

ในการตอบคำถามที่ว่า มีกฎหมายของประเทศใดบ้างหรือไม่ ที่มีบทบัญญัติทำนองดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า เมื่อได้ตรวจค้นดูกฎหมายของประเทศที่สำคัญ ๆ บางประเทศ อาทิ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม ญี่ปุ่น และเยอรมนีเท่าที่มีอยู่พอจะตรวจค้นได้แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติบังคับว่า ห้างหุ้นส่วนบริษัทจะมีวัตถุประสงค์ได้เพียงกิจการเฉพาะอย่างตามที่ถามมา

ส่วนคำถามตอนท้ายที่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นประการใด ถ้าจะแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะอย่างดังกล่าวแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกว่าเรื่องทำนองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นมาครั้งหนึ่งแล้ว ดังปรากฏในบันทึกซึ่งได้ส่งมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือที่ น.๑๐๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ดังได้แนบมาพร้อมกับบันทึกนี้ด้วยแล้ว อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรกล่าว ณ ที่นี้ด้วยว่าการที่จะควบคุมวัตถุประสงค์ของบริษัทนั้น ถ้าจำเป็นก็ควรจะทำเฉพาะกิจการบางอย่างที่มีกฎหมายควบคุมไว้โดยเฉพาะ อาทิเช่น การประกอบกิจการธนาคารหรือการประกันภัย เป็นต้น

๒. ปัญหาที่ว่า มีกฎหมายของประเทศใดบ้างหรือไม่ที่บัญญัติควบคุมเงินทุนหรือทรัพย์สินของห้างหุ้นส่วนบริษัทนิติบุคคลไว้ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้น ๆ มีเงินทุนหรือทรัพย์สินอยู่จริงดังที่จดทะเบียนหรือจดทะเบียนไว้ในบัญชีงบดุล ถ้ามีกฎหมายของประเทศนั้น ๆ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ประการใด และสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใดบ้าง

สำหรับเรื่องการตรวจค้นกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาข้อนี้ เมื่อได้ตรวจค้นกฎหมายของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมันนี้เท่าที่มีอยู่พอจะตรวจค้นได้แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติตามที่ถามมานั้นไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกัน นอกจากจะมีบทบัญญัติทั่วไป เช่นการชำระเงินค่าหุ้น การจัดทำสมุดบัญชี การทำงบดุล การสอบบัญชีและการตรวจทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของเรา

ส่วนคำถามที่ว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นใดบ้างนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายของไทยเราเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็มีผลเป็นการควบคุมบริษัทและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นในทางปฏิบัติซึ่งบริษัทต่าง ๆ มักหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายมากกว่า เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการสอบบัญชี ซึ่งเป็นกิจการสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมฐานะของบริษัท เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการควบคุมมารยาทของผู้สอบบัญชีจึงทำให้การสอบบัญชีอาจมีการสมยอม หรือไม่ถูกต้องตรงตามความจริงได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาคิดว่า ถ้าหากได้มีการควบคุมผู้สอบบัญชีทำนองเดียวกับการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพเป็นทนายความ ก็อาจช่วยแก้ปัญหาค้นนี้ลงไปได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนที่ว่าการตรวจ (มาตรา ๑๒๑๕ ถึงมาตรา ๑๒๑๙) ก็เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้ถือหุ้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจที่จะตรวจตรากิจการหรือฐานะของบริษัทได้อยู่แล้วเหมือนกัน

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๔๙๘

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนและบริษัท

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๓๒๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนและบริษัทไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ก่อนอื่นมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนและบริษัท โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันตามร่างที่ส่งไปนั้นจะได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่ห้างหุ้นส่วนและบริษัทจะกำหนดวัตถุประสงค์ของตนได้ก็เท่านั้น หากเกี่ยวกับ “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชน” อันเป็นเรื่องที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาไว้ด้วยนั้นไม่ เพราะเหตุว่ากฎหมายเกี่ยวกับกิจการของห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นเป็นเรื่องของกฎหมายพาณิชย์ ครอบคลุมกิจการของห้างหุ้นส่วนและบริษัทไม่เป็นการผิดต่อกฎหมาย ก็ย่อมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการภายในของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั่นเอง อนึ่งถ้าหากว่าวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดเป็นการขัดกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ย่อมจะระงับการจดทะเบียนเสียได้ตั้งแต่ไปขอจดทะเบียน

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าควรออกในรูปพระราชกฤษฎีกาตามที่ส่งไปนั้นหาได้ไม่ จะทำได้ก็แต่โดยออกเป็น “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น แต่การออกพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เกรงว่าจะอำนวยความสะดวกไม่สมความมุ่งหมาย กล่าวคือ

(ก) กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่นี้ใช้บังคับแต่เฉพาะห้างหุ้นส่วนและบริษัทที่จดทะเบียนเท่านั้น เมื่อผู้เป็นหุ้นส่วนหรือบริษัทเห็นว่าวัตถุประสงค์ของเขาถูกจำกัดให้ทำได้แต่เพียง ๓ อย่างเช่นนั้นแล้ว เขาก็อาจจะไม่ยอมล้มเลิกกิจการอย่างอื่นของเขาที่ได้คาดคิดไว้ โดยไปจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ (โดยไม่จดทะเบียน) ก็ได้ ห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่จดทะเบียนนั้นไม่ควรถูกส่งเสริม เพราะเหตุว่าประชาชนไม่อาจทราบฐานะความเป็นไปของห้างหุ้นส่วนเช่นมีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง ใครเป็นผู้จัดการ เป็นต้น เหมือนอย่างห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนและบริษัทจำกัด ความจริงหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นก็เพื่อจะส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนโดยให้ประโยชน์บางประการแก่การจดทะเบียนด้วยนโยบายที่จะจำกัดวัตถุประสงค์นี้จะเป็นผลให้มีการตั้งห้างหุ้นส่วนสามัญ (ไม่จดทะเบียน) มากขึ้นอย่างเช่นที่เป็นอยู่ก่อนมีประมวลกฎหมายนั่นเอง

(ข) เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับบริษัทจำกัดได้ยอมให้เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อความในหนังสือบริคณห์สนธิ (ซึ่งรวมถึงวัตถุประสงค์ของบริษัท) ได้ ในเมื่อได้มีการลงมติพิเศษ (มาตรา ๑๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จึงเป็นการง่ายที่บริษัทจะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของตนได้บ่อย ๆ และอาจประกอบธุรกิจได้หลายอย่างต่าง ๆ กัน (โดยแต่ละคราวไม่เกิน ๓ อย่าง) ในช่วงระยะเวลาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เป็นสิ่งที่ไม่พึงได้รับการส่งเสริม

(ค) บุคคลคณะเดียวกันอาจจะจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทให้มีวัตถุประสงค์สมมติว่าสัก ๙ อย่างก็ได้ โดยจัดตั้งและจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทขึ้นสามแห่งแทนที่จะจัดตั้งขึ้นแต่เพียงแห่งเดียว และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเหล่านี้ต่างก็ถือหุ้นของกันและกัน

(ง) ในประการสุดท้าย เนื่องจากกฎหมายเช่นว่านี้ไม่อาจจะให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะจะเป็นเหตุกระทบกระเทือนแก่ตลาดการค้าอย่างใหญ่หลวง การณ์ก็จะเป็นว่าห้างหุ้นส่วนและบริษัทซึ่งได้จัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังเมื่อได้มีกฎหมายเช่นว่านี้ย่อมจะเสียเปรียบห้างหุ้นส่วนและบริษัทซึ่งได้ตั้งอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งกิจการและความเจริญก้าวหน้าต้องถูกจำกัดแต่ประการใดไม่

อีกประการหนึ่ง หากจะพิเคราะห์ถึงนโยบาย คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่านโยบายที่จะจำกัดวัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนและบริษัทโดยให้มีได้เพียงสามอย่างนั้นไม่ปรากฏว่ามีแบบอย่างในกฎหมายของต่างประเทศเลย (เฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส) ในการมีวัตถุประสงค์มากอย่างนั้นย่อมเป็นที่นิยมกันว่าเป็นระบบที่ทำให้กิจการดำเนินไปด้วยดีและก้าวหน้าเป็นอย่างมาก เพราะว่าเมื่อห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทแห่งหนึ่งต้องขาดทุนลงเพราะกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ก็มีทางที่จะหากำไรจากการดำเนินกิจการอย่างอื่นมาชดเชยได้ หลักที่ว่านี้ยังเป็นที่ยอมรับของบรรดาห้างร้านสรรพสินค้าใหญ่ ๆ สมัยใหม่ (EMPORIA) อีกด้วย ห้างร้านชนิดนี้ทำการค้าขายสิ่งของต่าง ๆ ตั้งพันชนิด และแม้ในระหว่างที่มีวิกฤตกาลเกิดขึ้น ก็สามารถที่จะไม่ต้องหยุดการค้าของชนิดใดชนิดหนึ่ง แต่คงขายของนั้นในราคาและจำนวนปกติ ทั้งนี้ก็เพราะการขาดทุนเนื่องจากของชนิดนั้นอาจเอากำไรในของสิ่งอื่นซึ่งมิได้ถูกกระทบกระเทือนมาชดเชยได้

จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค

(นายเดือน บุญนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๘๗