

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๒

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๑ ผู้ร้องที่ ๒ ผู้ร้องที่ ๓ และผู้ร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่ และตั้งแต่เมื่อใด

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำได้ห้ามของรัฐมนตรีในส่วนของ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยรัฐมนตรีต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวถ่วง การเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และมาตรา ๑๗๔ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๖ บัญญัติให้นำมาบังคับใช้แก่คู่สมรสและบุตรของรัฐมนตรี และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของรัฐมนตรีนั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้กระทำการ ตามมาตรานี้ด้วย ซึ่งสรุปการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง (๒) ได้ดังนี้

(๑) ต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวถ่วงการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

การรับสัมปทานจากรัฐ หมายถึง การที่รัฐให้สิทธิกับเอกชนในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติหรือจากสิทธิอันเป็นประโยชน์สาธารณะ สัมปทานจึงรวมถึงประทานบัตร ที่รัฐออกให้ด้วยไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอนหรือไม่ก็ตาม โดยที่สัมปทาน

อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น สัมปทาน สัญญาสัมปทาน ประทานบัตร สัญญาอนุญาต ให้ดำเนินการ ใบอนุญาต เป็นต้น แต่จะเรียกชื่ออย่างไรไม่สำคัญ ถ้าเข้าลักษณะของสัมปทาน ก็ต้องถือว่าเป็นสัมปทานตามความหมายรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติในประเทศไทย สัมปทาน จะแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ สัมปทานให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะ สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) รัฐได้ให้สิทธิแก่เอกชนผู้รับสัมปทานแต่ผู้เดียว ขุดค้นหรือทำประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ที่กำหนด ตามระยะเวลาที่กำหนด (๒) ผู้รับสัมปทานต้องให้ ค่าตอบแทนแก่รัฐในรูปค่าภาคหลวง ภาษี และประโยชน์อย่างอื่น และ (๓) สัมปทานดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สัมปทาน และสัมปทานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) เป็นการมอบหมายให้เอกชนมาจัดทำบริการสาธารณะอย่างใด อย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยการลงทุนและความเสี่ยงภัยของฝ่ายเอกชน (๒) ต้องอยู่ ภายใต้การอำนวยการหรือในความควบคุมของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ และ (๓) มีข้อกำหนด ให้เอกชนผู้รับสัมปทานต้องโอนทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่รัฐ

ส่วนกรณีที่ต้องไม่เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนนั้น ซึ่งกิจการอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ต้องเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ และเป็นกิจการที่ห้ามเอกชนดำเนินการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐหรือได้รับอนุญาตจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการนั้นตามกฎหมาย โดยเอกชนมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิผูกขาด ในกิจการชนิดใดชนิดหนึ่งของรัฐ และสินค้าที่ผลิตหรือการให้บริการที่ได้จากกิจการนั้นเอกชน จะเสนอขายให้แก่ประชาชนหรือเสนอขายแก่รัฐหรือหน่วยงานเจ้าของกิจการก็ได้ โดยได้รับ ค่าตอบแทนตามข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างเอกชนกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของกิจการนั้น กิจการอันมีลักษณะผูกขาด ได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค กิจการขนส่งมวลชน กิจการทางพิเศษ กิจการเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(๒) ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็น คู่สัญญาในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

การพิจารณาว่าการเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากลักษณะของสัญญาเป็นสำคัญ

คำว่า “ผูกขาดตัดตอน” นั้น หมายถึง สงวนสิทธิ์ไว้แก่ผู้เดียว คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้เดียวเท่านั้นที่จะประกอบกิจการทำการผลิตหรือขายในตลาด หรือในระบบเศรษฐกิจได้ สัญญาอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดต่อนั้น เห็นว่า ย่อมมีข้อสัญญาเป็นสำคัญว่า ผู้เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะไม่ให้เอกชนรายอื่นเป็นผู้ดำเนินกิจการอย่างเดียวกับเอกชนคู่สัญญาที่ได้รับสิทธิตามสัญญาอีก ลักษณะสัญญาการให้ผูกขาดเช่นนี้ มักจะใช้กับกิจการที่ไม่ใช่เป็นการดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นกิจการที่รัฐจัดทำเพื่อหารายได้ เช่น สัญญาอนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายสุราในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งแต่เพียงผู้เดียว โดยมีข้อสัญญาว่าจะไม่อนุญาตให้รายอื่นอีกหรือในอดีตมีการทำสัญญาให้บริษัทเอกชนแต่เพียงรายเดียวเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยมีข้อสัญญาเป็นสำคัญว่า หน่วยงานของรัฐจะไม่อนุญาตให้รายอื่นเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

(๓) การกระทำการดังกล่าวข้างต้นในข้อ (๑) และข้อ (๒) จะต้องไม่กระทำการโดยทางตรงหรือทางอ้อม การเข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานไม่ว่าจะมีจำนวนหุ้นมากน้อยเท่าใดก็ถือว่าเป็นการถือหุ้นตามความหมายในรัฐธรรมนูญแล้ว แม้ผู้ถือหุ้นจะไม่มีอำนาจบริหารจัดการหรือเข้าครอบงำกิจการได้ก็ตาม ตลอดทั้งการเข้าถือหุ้นในบริษัทอื่น (Holding Company) ที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามในจำนวนมากพอที่มีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทอื่นได้ ย่อมเป็นการกระทำโดยทางอ้อมตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว และมีผลเป็นการต้องห้ามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย แต่กรณีนี้แตกต่างจากการถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัททั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ซึ่งห้ามเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้นและไม่ได้เคร่งครัด ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นนี้ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่การถือหุ้นบริษัททั่วไปไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ถือหุ้นบริษัททั่วไป เนื่องจากกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวเกี่ยวข้องเฉพาะผลประโยชน์กิจการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตลอดจนผู้ถือหุ้นไม่ได้ทำสัญญารับสัมปทานหรือเข้าไปเป็นคู่สัญญากับรัฐอันจะเกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประกอบกับการใช้อำนาจในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ย่อมเป็นการยากที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวไปมีอิทธิพลต่อห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นจนทำให้ประโยชน์

สาธารณะต้องเสียไปหรือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอื่นที่ตนไม่ได้ถือหุ้น หากบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถือหุ้นในบริษัททั่วไปตามมาตรา ๑๘๗ ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลเกินความจำเป็นตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ ซึ่งต่างจากรัฐมนตรีที่เป็นตำแหน่งฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้บริหารสูงสุดในแต่ละกระทรวงมีอำนาจพิจารณาตัดสินใจวินิจฉัยชี้ขาดและลงมติในเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวไปมีอิทธิพลในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นประกอบกิจการไปในทางที่อาจทำให้รัฐเสียประโยชน์หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอื่นได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ จึงบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นในบริษัทหรือหากประสงค์งไว้ซึ่งการถือหุ้นดังกล่าวต่อไปต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลเกินความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗

สำหรับกรณีของหม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล ผู้ถูกร้องที่ ๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง ฟังได้เป็นที่ยุติว่า เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยการรับมรดกเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐ หุ้น และถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๐๐๐ หุ้น และวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๗,๘๐๐ หุ้น และถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยการซื้อเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๐๐๐ หุ้น วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น และวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จำนวน ๒,๐๐๐ หุ้น รวมจำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น และบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยการรับมรดกเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐ หุ้น ซึ่งหุ้นดังกล่าวของผู้ถูกร้องที่ ๑ คู่สมรสและบุตรเป็นหุ้นที่มีการถือครองมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับความแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า หุ้นที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ คู่สมรสและบุตรถืออยู่เป็นหุ้นบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานจากรัฐอันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการค้าขาย เชื้อเพลิง ซึ่งแม้จะมีใช้บริษัทที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนก็ตาม แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทผู้ลงทุนในบริษัทอื่น (Holding Company) เช่น ถือหุ้นในบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทาน เพื่อประกอบกิจการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจากกระทรวงพลังงาน ร้อยละ ๖๕.๒๕ (ข้อมูล ณ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑) อันเป็นจำนวนมากพอที่จะครอบงำกิจการได้ เมื่อบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) การถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการถือหุ้นอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามโดยทางอ้อม

ปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม หมายความว่ารวมถึงการถือหุ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม มีเจตนารมณ์ชัดเจนในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยในชั้นยกร่างคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติที่ห้ามถึงการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นของบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามด้วย หากประสงค์จะคงไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าวต่อไปจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและต้องโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลที่จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นถือแทน ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยและได้ตัดร่างบทบัญญัติที่ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามออกไป การอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ห้ามการถือหุ้นก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แม้เข้าดำรงตำแหน่งแล้วก็สามารถถือได้อยู่นั้นเป็นการอ้างโดยอาศัยเหตุที่ว่ามาตราดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ว่า “คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น” จึงเท่ากับไม่ได้ห้ามกรณีการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นไว้ เห็นว่า คำว่า “ผู้ถือหุ้น” กับ “คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้น” มีความหมายไม่แตกต่างกัน เพราะการที่รัฐมนตรีถือหุ้นมาก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและถือต่อไปหลังจากเข้ารับตำแหน่งแล้ว ก็เรียกว่า “เป็นผู้ถือหุ้น” แม้จะไม่มีคำว่า “คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้น” ก็ตามถ้าตีความว่าการถือหุ้นในบริษัทต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔

วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้ห้ามการถือหุ้นมาก่อนเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อเข้ารับตำแหน่งให้ถือต่อไปได้ เนื่องจากไม่มีคำว่า “คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้น” ก็ต้องแปลความได้ในทำนองเดียวกันว่า ไม่ห้ามการเป็นผู้รับสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญากับรัฐที่เป็นมาก่อนเข้ารับตำแหน่ง เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็ต้องเป็นต่อไปได้เช่นกัน เพราะไม่มีคำว่า “ไม่คงไว้ซึ่งสัมปทานหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นคู่สัญญากับรัฐ” การตีความเช่นนี้จะทำให้เจตนารมณ์ของมาตรานี้ที่จะให้เป็นมาตรการป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะไม่บรรลุผล ดังนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ไม่มีคำว่า “คงไว้ซึ่ง ...” ย่อมกินความถึงการห้ามเป็นผู้รับสัมปทานและเป็นผู้สัญญากับรัฐ และการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่มีมาก่อน รวมถึงการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือเป็นผู้สัญญา และการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นบริษัทที่ต้องห้ามดังกล่าว เมื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วจึงจะสมดังเจตนารมณ์ที่จะป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการทำหน้าที่ของรัฐมนตรี การห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นผู้สัญญากับรัฐในลักษณะผูกขาดตัดตอนถือเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะและของประเทศชาติ ฉะนั้น การตีความการห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ต้องตีความให้เป็นไปเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้บริหารสูงสุดในแต่ละกระทรวง มีอำนาจพิจารณา ตัดสินใจ วินิจฉัยชี้ขาด ลงมติเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีโอกาที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจอันอาจมีผลให้กิจการของบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่นั้น ให้ได้รับสัมปทานหรือได้เข้าเป็นผู้สัญญากับรัฐได้ ทั้งกรณีที่เขาไปถือหุ้นในบริษัทนั้นในขณะที่ตนดำรงตำแหน่ง และกรณีที่ถือหุ้นก่อนดำรงตำแหน่งและคงไว้ซึ่งการถือหุ้นต่อมาจนดำรงตำแหน่ง อันมีผลให้รัฐมนตรีได้รับประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการถือหุ้นดังกล่าวเช่นกัน เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในลักษณะที่ผลประโยชน์ส่วนตัวได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่า การตีความ “ต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ...” ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) นอกจากตีความให้หมายความถึงการถือหุ้นในขณะที่ดำรงตำแหน่งแล้วควรหมายความรวมถึงกรณีถือหุ้นมาก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วยังคงไว้ซึ่งการถือหุ้นจนถึงขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย จึงจะเป็นการตีความที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ที่มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหา

ประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรของรัฐมนตรี แม้การตีความในลักษณะดังกล่าวจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๓ อยู่บ้าง แต่ก็ไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินความจำเป็น เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวกับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของประเทศชาติ หากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ สาธารณะ ย่อมต้องเลือกประโยชน์สาธารณะก่อนประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ถ้อยคำว่า “ต้องไม่เป็น ผู้ถือหุ้นในบริษัท ...” ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) นอกจากหมายความถึงการถือหุ้นในขณะที่ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ยังหมายความรวมถึงกรณีถือหุ้นมาก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และยังคงไว้ ซึ่งการถือหุ้นจนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้น ในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้เป็นรัฐมนตรี กรณีผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีต่อไป การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้อง ถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบ มาตรา ๑๘๖ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ คู่สมรสและบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัทที่ได้รับสัมปทานอันมีลักษณะเป็นการ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาก่อนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและยังคงถือหุ้นไว้หลังจากดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีแล้ว จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ดังนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม อันมีเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรี ของผู้ถูกร้องที่ ๑ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นต่อไปต้องวินิจฉัยว่า การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีผลนับแต่ เมื่อใด เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว

ไว้ใน ๖ กรณี ประกอบด้วย (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สถาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทบการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ และ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑ นอกจากนี้มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ยังบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ด้วย โดยการพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเนื่องจากลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ หรือกระทบการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ รวมถึงความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ นั้น มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดผลแห่งการสิ้นสุดนี้ และบัญญัติให้นำมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เห็นว่า กรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีเนื่องจากมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๖) แล้ว เหตุแห่งการกระทบการอันเป็นการต้องห้ามที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยจึงได้สิ้นไปนับแต่วันดังกล่าวคือตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ จึงมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ ย่อมสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดยทันทีตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

สำหรับกรณีนายสุวิทย์ เมษินทรีย์ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องที่ ๒ และนางสาวภาคนิ วีริยะรังสฤษฎ์ ได้ร่วมกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท แฟมิลีบิสซิเนส โซไซตี้ จำกัด ประกอบกิจการจัดหลักสูตรอบรมการสืบทอดทายาทธุรกิจ โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ ถือหุ้นจำนวน ๑๕,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๑๕ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ต่อมาวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นมีมติให้เลิกบริษัทและตั้งนางสาวภาคนิ วีริยะรังสฤษฎ์ เป็นผู้ชำระบัญชี

ตามกฎหมาย โดยบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซโซตี้ จำกัด ได้จดทะเบียนเลิกบริษัท และนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนเลิกบริษัทไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยอยู่ระหว่างการชำระบัญชีเรื่อยมา จนถึงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๑ ได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ตามหนังสือรับรองที่ สจ.๑ ๐๓๕๖๓๒ ของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซโซตี้ จำกัด มีมติให้เลิกบริษัท และได้แจ้งขอจดทะเบียนเลิกบริษัทไปยังกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยในระหว่างการชำระบัญชี บริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซโซตี้ จำกัด ได้ยุติการประกอบกิจการ ไม่มีรายได้จากการประกอบกิจการแต่อย่างใด มีเพียงรายได้เฉพาะจากดอกเบี้ยของเงินค่าหุ้นเท่านั้น แม้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถือหุ้นของบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซโซตี้ จำกัด จำนวนร้อยละ ๑๕ ซึ่งเกินกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ของบริษัท แต่บริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซโซตี้ จำกัด ได้มีการจดทะเบียนเลิกบริษัทก่อนผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้ถูกร้องจึงไม่สามารถดำเนินการจำหน่ายหุ้นเหล่านั้นไม่ว่าจะด้วยการให้หรือขายไปให้เหลือจำนวนหุ้นตามที่กฎหมายกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ ดังนั้นจึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

สำหรับกรณีนายไพรินทร์ ชูโชติถาวร ผู้ถูกร้องที่ ๓ ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องที่ ๓ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถือหุ้น (๑) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

กมนาคม (ข้อมูล ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๖๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ กันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๑๕,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๕ กันยายน ๒๕๖๐ จำนวน ๑๕,๐๐๐ หุ้น และ ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น) และ (๒) บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (ข้อมูล ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๖ กันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๗ มีนาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น และ ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๕ กันยายน ๒๕๖๐ จำนวน ๕๐,๐๐๐ หุ้น) และต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ทำสัญญาจัดการกองทุนส่วนบุคคล โดยโอนหุ้นของทั้งสองบริษัทดังกล่าวให้บริษัทหลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐

คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๓ ถือหุ้นในบริษัท อินทัช โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) จำนวนรวม ๒๖,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (ข้อมูล ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๔,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๘,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๖,๐๐๐ หุ้น และ ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น) และต่อมาคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๓ ได้ทำสัญญาจัดการกองทุน

ส่วนบุคคล โดยโอนหุ้นของบริษัทดังกล่าวให้บริษัทหลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด แล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐

บุตรของผู้ถูกร้องที่ ๓ ถือหุ้นในบริษัท วิจิตรทัศน์ ปาล์มออยล์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (ข้อมูล ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น) และปัจจุบันบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๓ ยังคงถือหุ้นในบริษัท วิจิตรทัศน์ ปาล์มออยล์ จำกัด (มหาชน) อยู่จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น (ข้อมูล ณ วันกำหนดให้สิทธิ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น และ ณ วันปิดบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ หุ้น)

พิจารณาแล้วเห็นว่า หุ้นที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทอันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ดังได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นและผู้ถูกร้องที่ ๓ ถือหุ้นดังกล่าวมาก่อนดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีและยังคงถือหุ้นดังกล่าวนี้ไว้หลังจากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ดังนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๓ จึงกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม จึงมีเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๓ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ส่วนการถือหุ้นของกลุ่มสมรสและบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๓ จะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสามหรือไม่ นั้น ในชั้นนี้ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไป เฉพาะการถือหุ้นของผู้ถูกร้องที่ ๓ โดยลำพังดังได้วินิจฉัยมาแล้วก็มีผลให้การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๓ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) อยู่แล้ว

ปัญหาต่อไปต้องพิจารณาว่า เมื่อศาลวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๓ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) แล้ว มีผลนับแต่เมื่อใด เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) มาตรการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” นอกจากนี้มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ยังบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ด้วย โดยการพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเนื่องจากลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ หรือมาตรการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ รวมถึงความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่หรือไม่ นั้น มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดผลแห่งการสิ้นสุดนี้ และบัญญัติให้นำมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๓ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว เหตุแห่งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้สิ้นไปนับแต่วันดังกล่าว คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ จึงมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๓ ย่อมสิ้นสุดลงเฉพาะตัวทันทีตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

สำหรับกรณีนายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ผู้ถูกร้องที่ ๔ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยในระหว่างการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นางสุภาพร เจริญเศรษฐศิลป์ คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้ถือหุ้นบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ถือประทานบัตรที่รัฐออกให้ รวมจำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น (ข้อมูล ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๒,๑๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๓ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๒,๑๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๒,๑๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ เมษายน ๒๕๕๙ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ จำนวน

๔,๒๐๐ หุ้น) และเป็นหุ้นที่ซื้อเพิ่มภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้วอีกจำนวน ๘๐๐ หุ้น (ซื้อเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐) รวมเป็นหุ้นที่ถือจำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น (ข้อมูล ณ วันกำหนดสิทธิ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น ณ วันที่ปิดสมุดทะเบียน ๘ เมษายน ๒๕๖๑ จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น)

พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ประกอบกิจการผลิตปูนซิเมนต์และสินค้าวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ โดยได้รับประทานบัตรอันเนื่องจากการประกอบกิจการผลิตปูนซิเมนต์ดังกล่าวจึงเป็นบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐ อันมีลักษณะเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อนางสุภาพร เจริญเศรษฐศิลป์ คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๔ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ถือประทานบัตรที่รัฐออกให้ จำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น และเป็นหุ้นที่ซื้อเพิ่มภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้วอีกจำนวน ๘๐๐ หุ้น นั้น จึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ปัญหาต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อศาลวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) แล้ว ให้มีผลนับแต่เมื่อใด นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติให้นำมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) โดยอนุโลม และโดยที่มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลมีหน้าที่วินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปแล้วเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยในคดีนี้ การลาออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๒) แม้จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงซึ่งเป็นคนละเหตุกันกับเหตุตามคำร้องนี้ และมีได้มีผลทำให้เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ตามคำร้องนี้จำต้องระงับตามไปด้วยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีการหยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็อาจถือได้ว่าการลาออกมีผลเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำลังดำเนินอยู่หรือที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ถูกกล่าวหาเช่นกัน อีกทั้งการลาออก

ยังมีผลเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำลังดำเนินอยู่ หรือที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องได้เสียยิ่งกว่าการถูกล้างหยุดปฏิบัติหน้าที่ รวมถึง การลาออกก็มีผลเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายจากการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่กำลังดำเนินอยู่หรือที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้อง โดยตัวของผู้ถูกร้องเอง มิได้เกิดจากคำสั่งของศาล ดังนั้น การวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ศาลจึงกำหนดให้มีผลนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องที่ ๔ ลาออก คือวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าววินิจฉัยมาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๓ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ สำหรับผู้ถูกร้องที่ ๒ ความเป็นรัฐมนตรี ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ