

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๕๓

วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ฯลฯ (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ ฯลฯ

มาตรา ๒๖๙ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕๙ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น
- (๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ
- (๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า หลังจากผู้ถูกร้องที่ ๒ เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยระบุว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ คือ พลตรีหญิง จันทิมา เสนเนียม มีเงินลงทุนในคณะบุคคลวรจันทร์ ๑๐๐,๐๐๐ บาท คณะบุคคลวรจันทร์ จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการร่วมกันลงทุนด้วยเงินสดคนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ระหว่างพลตรีหญิง จันทิมา คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ กับพลตรีหญิง ชกานาฏ จันทรวงศ์ โดยบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์กันในฐานะพี่น้องร่วมบิดาและมารดาเดียวกัน สำหรับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ที่ปรากฏในหนังสือสัญญาจัดตั้งระบุว่า เป็นการจัดตั้งเพื่อรับตรวจสอบบัญชีและรับทำบัญชี และได้ตกลงแต่งตั้งให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้จัดการ มีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ เพียงผู้เดียว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า “คณะบุคคลวรจันทร์” มีฐานะเป็นห้างหุ้นส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เห็นว่า คำว่า “คณะบุคคล” ตามความหมายในประมวลรัษฎากร มิได้ให้คำนิยามของคำว่า คณะบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคลไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้เทียบเคียง โดยพิจารณาว่าการดำเนินกิจการของคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๒ ที่บัญญัติว่า อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้นย่อมมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน แต่ถ้าคณะบุคคลร่วมกระทำการโดยไม่หวังที่จะแบ่งผลกำไรย่อมเป็นคณะบุคคลตามความหมายประมวลรัษฎากรที่จะนำไปเป็นฐานในการคำนวณเสียภาษีให้รัฐ ดังนั้นจำเป็นต้องพิจารณาการดำเนินกิจการของคณะบุคคลวรจันทร์ ว่ากระทำการกิจการดั่งนั้นด้วยวัตถุประสงค์จะแบ่งกำไรอันพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น หรือไม่ ข้อเท็จจริงได้ความจากพลตรีหญิง จันทิมา คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๒ เบิกความว่า การจัดตั้งคณะบุคคลวรจันทร์ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันและไม่มีการนำเงินมาลงทุนในคณะบุคคลวรจันทร์ตามที่ระบุไว้ในสัญญาจัดตั้งแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงยืมชื่อพลตรีหญิง ชกานาฏ น้องสาว มาใช้ชื่อร่วมในการขอจัดตั้งคณะบุคคลเท่านั้น โดยที่พลตรีหญิง ชกานาฏ ไม่เคยได้รับส่วนแบ่งรายได้จากคณะบุคคลวรจันทร์ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ ทั้งสิ้น แต่พลตรีหญิง จันทิมา เบิกความต่อศาลยอมรับว่าคณะบุคคลวรจันทร์มีรายได้จากการรับจ้างตรวจสอบบัญชีโดยเฉลี่ยประมาณปีละแสนบาทเศษ คณะบุคคลตั้งมาได้ ๗ ปี รายได้ก็นำมาเป็นค่าใช้จ่าย

ในบ้านที่อยู่ในครัวเรือนเดียวกัน จึงได้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนี้ เห็นว่า การจัดตั้งคณะบุคคลบรรจันท์เป็นการดำเนินกิจการที่มีรายได้โดยมุ่งหวังผลประโยชน์อันเป็นกำไรเพื่อนำผลกำไรมาใช้ประโยชน์อันพึงได้จากกิจการนั้น โดยนำรายได้ซึ่งเป็นผลกำไรมาเป็นค่าใช้จ่ายในบ้านแม้ว่าจะเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการนั้น ย่อมต้องถือว่าคณะบุคคลบรรจันท์ดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรมาแบ่งปันกัน จึงมีลักษณะเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่จดทะเบียนมิใช่คณะบุคคลในความหมายของประมวลรัษฎากรที่ดำเนินกิจการโดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรจากกิจการนั้น ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่อ้างว่าการตั้งคณะบุคคลบรรจันท์เพื่อวัตถุประสงค์ใช้เป็นฐานคำนวณในการเสียภาษีเพียงอย่างเดียวมิได้มุ่งหวังกำไรจากคณะบุคคลที่ตั้งขึ้น จึงฟังไม่ขึ้น

เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ หมวด ๑๒ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อสร้างหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งเพื่อต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าว ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว จึงต้องนำกรณีเกี่ยวกับคณะบุคคลที่ดำเนินกิจการในลักษณะของห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคลมาพิจารณาด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะกลายเป็นช่องทางให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรสของรัฐมนตรี และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีสามารถกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้โดยง่าย ประกอบกับเรื่องทำนองนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๑ กรณี ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบกับมาตรา ๒๖๙ หรือไม่ แล้ว ซึ่งแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ ความสำคัญตอนหนึ่งว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ มีเจตนารมณ์ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องแจ้งความประสงค์ในการรับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัว อันเป็นการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา ๒๖๙ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องแจ้งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และการได้รับประโยชน์จากการถือครองหุ้นจำนวนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต่อประธาน

กรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และต้องแจ้งการโอนหุ้นให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา ๒๖๙ วรรคสาม ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีด้วย

เมื่อนายถาวร เสนเนียม ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ และได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบ ของตนและคู่สมรสต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในวันเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวและปรากฏว่า คู่สมรสของ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินกิจการในคณะบุคคลลวรจันทร์ ที่ถือว่าเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญใช้นิติบุคคล ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับห้างหุ้นส่วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ที่ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเป็นหุ้นส่วนของคู่สมรสผู้ถูกร้องที่ ๒ ในคณะบุคคลลวรจันทร์ มิใช่กรณีที่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้น ของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติยกเว้นกรณีที่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้บุคคลซึ่งเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมด ของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ถือหุ้น ได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า คู่สมรสของ ผู้ถูกร้องที่ ๒ จะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในสัดส่วนจำนวนเท่าใด กรณีจึงถือว่า การกระทำของ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ในฐานะรัฐมนตรีเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ เป็นการกระทำ อันต้องห้าม ซึ่งมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙

มีกรณีต้องวินิจฉัยต่อไปว่า นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกร้องที่ ๒ ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงในวันที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ซึ่งเป็นวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา ๒๖๙ ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นความเป็นรัฐมนตรี ย่อมต้องสิ้นสุดลงทันที ไม่ใช่สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ส่วนมาตรา ๙๒ นั้น เป็นการบัญญัติ

ถึงการออกจากตำแหน่งไว้เพื่อแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับกิจการที่รัฐมนตรีได้ทำไปหลังจากความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วจนถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไม่ให้กระทบกระเทือนกิจการที่กระทำไปในช่วงนั้น หากความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ย่อมไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติรับรองกิจการที่ทำไปก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ ตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ