

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ..(๗) กระทำการอันต้องห้ามตาม... มาตรา ๒๖๕ ซึ่งการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ นั้นก็คือ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และก็ต้องโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๕ วรรคสาม)

ดังนั้น คู่สมรสต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ถ้าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป รัฐมนตรีก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และคู่สมรสของรัฐมนตรีก็ต้องโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่รัฐมนตรีได้รับแต่งตั้ง ก็คือ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติกรณีห้ามคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี แต่โดยที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๕ ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติม โดยห้ามรวมไปถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ดังนั้น ในการใช้หรือตีความก็ต้องยึดถือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๕ เป็นหลัก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖) และนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งกำหนดรายละเอียดมาพิจารณาประกอบด้วย

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาตรา ๔ กำหนดจำนวนหุ้นส่วน หรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐมนตรี (หรือคู่สมรสของรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี) จะมีหรือถือไว้ได้ดังนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้า ของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือในบริษัทมหาชนจำกัด เป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

ถ้าถือหุ้นเกินร้อยละห้า ส่วนที่เกินจะต้องจำหน่ายจ่ายโอนออกไป แต่ถ้ารัฐมนตรี (หรือคู่สมรสของรัฐมนตรี) ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า มาตรา ๕ ก็กำหนดให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องคงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัททรัพย์สกลสง จำกัด จำนวน ๒๕,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนทั้งหมด (ทุนจดทะเบียนทั้งหมดของบริษัท ๕๐,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท เป็นเงิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ของบริษัท และไม่ได้จำหน่าย

จ่ายโอนออกไปให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละห้า และตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ผู้ถูกจำหน่ายจ่ายโอนออกไปให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละห้า และตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องมิได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่า ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวในส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้า ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นให้นิติบุคคลภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ กับแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง และวรรคท้าย มีข้อห้ามรัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจำนวนหุ้นถือเป็นสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ขณะนี้กฎหมายที่ออกตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ยังมีได้ตราออกมาบังคับใช้ เมื่อยังไม่มีกฎหมายกำหนดจำนวนหรือสัดส่วนและหลักเกณฑ์การถือหุ้นของคู่สมรสของรัฐมนตรีไว้ การนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับให้เป็นผลร้ายแก่คู่สมรสของรัฐมนตรี จึงไม่อาจกระทำได้นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ อ้างถึง “จำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในวรรคหนึ่ง และในวรรคสาม บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรานี้มาใช้บังคับกับคู่สมรสของรัฐมนตรีด้วย ก็ต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น “จำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็หมายความว่าจำนวนตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติ และ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็หมายความว่ารายละเอียดก็จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ถูกร้องอ้างว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ มิได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นของ

คู่สมรส ความประสงค์ในการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้นิติบุคคลจัดการทรัพย์สินแทนถือเป็นสิทธิของคู่สมรสเป็นการเฉพาะตัวเพราะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้อื่นจะแสดงเจตนาแทนย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย รัฐมนตรีย่อมไม่สามารถบังคับให้คู่สมรสจัดการ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นของคู่สมรสให้แก่นิติบุคคลได้ หากรัฐมนตรีแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับหุ้นส่วนหรือหุ้นของคู่สมรสภายในสามสิบวัน และจัดการโอนหุ้นที่มีใช้ทรัพย์สินของตนแต่เป็นทรัพย์สินของคู่สมรส การแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และการโอนก็ไม่มีผลผูกพันคู่สมรสตามกฎหมาย ดังนั้น หน้าที่ในการแจ้งจึงเป็นของคู่สมรสมิใช่ของรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อบุคคลใดได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลสาธารณะที่จะต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ คู่สมรสและบุตรก็ควรที่จะสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย ความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย) ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อันเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริต และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ จึงต้องมีการกำหนดจำนวนความเป็นหุ้นส่วนหรือความเป็นผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรี คู่สมรสหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่สามารถโอนส่วนจำนวนที่เกินกำหนดให้นิติบุคคลหรือผู้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นเพื่อให้เข้ามาจัดการทรัพย์สินแทนให้ ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ นี้ รัฐมนตรีกับคู่สมรสจึงต้องหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไร จะจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดออกไปเสียหรือไม่ หรือประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นให้นิติบุคคลภายใน ๕๐ วัน ตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป การโอนหุ้นนั้น ในเมื่อหุ้นนั้นเป็นของคู่สมรสของรัฐมนตรี คู่สมรสของรัฐมนตรีย่อมเป็นผู้โอน แต่การแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบนั้น คู่สมรสมิได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย จึงยอมเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ถูกร้องอ้างต่อไปอีกว่า ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรส ในกรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

หลังจากผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยได้แจ้งว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัททรัพย์สกลสง จำกัด จำนวน ๒๕,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนทั้งหมด โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ลงชื่อรับทราบแล้ว ประกอบกับการแจ้งความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีแบบ ย่อมถือได้ว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๔ ประกอบกับมาตรา ๒๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการแจ้งต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ การที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ลงชื่อรับทราบการยื่นแจ้งการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้อง เป็นกรณีที่ตนเองมิได้มีเจตนาหรือจงใจกระทำการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรส ตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการ หรือกรรมการ ป.ป.ช. ลงชื่อในแบบนั้นด้วย หมายความว่า ประธานกรรมการ หรือกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับทราบจำนวนทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสตามที่ระบุไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นแล้วเท่านั้น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ มิใช่ตามมาตรา ๒๖๔ ผู้ถูกร้องและคู่สมรสมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๖๔ ด้วย โดยจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือร้อยละห้า ถ้าเกินก็ต้องจำหน่ายโอนส่วนที่เกินร้อยละห้า แต่ถ้าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินร้อยละห้า ก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และต้องโอนหุ้นให้นิติบุคคล ซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไป จะเอาเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๔ มาอ้างไม่ได้เป็นคนละเรื่องกันและการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖๔ ก็ไม่เกี่ยวกับว่ามีเจตนาหรือไม่มีเจตนา จงใจหรือไม่จงใจด้วย ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่ากระทำการอันต้องห้ามตามมาตราดังกล่าว ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ถูกร้องอ้างว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔ เป็นการจำกัดสิทธิในการเป็นหุ้นส่วนหรือการเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนของรัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จึงถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองหรือ

คุ้มครองไว้ (มาตรา ๔๑ และมาตรา ๒๕) จึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในกิจการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีมิได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองอยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งความมุ่งหมายแห่งบทบัญญัติส่วนนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ มิใช่เป็นเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินดังที่ผู้ถูกร้องอ้าง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

จึงเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๕ และสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ