

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๑

วันที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

คดีมีประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย”

มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้

บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

นอกจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทแล้ว พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับจำนวนการถือหุ้น ขั้นตอนและวิธีการแจ้งหรือโอนหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรี” หมายความว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนในคณะรัฐมนตรี”

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายไชยา สะสมทรัพย์ ผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนและนางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรสต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า นางจุไร สะสมทรัพย์ คู่สมรสมีรายการเงินลงทุนที่เป็นหุ้นส่วนในบริษัททรัพย์สกล จำกัด จำนวน ๒๕,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑๐๐ บาท เป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนทั้งหมด การถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้อง จึงเป็นการถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบังคับให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นด้วย รวมทั้งให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องแจ้งการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบ และหากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหุ้นส่วนเกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้า

ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท และประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

ในกรณีการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสาม ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาใช้บังคับกับกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติไว้โดยมีวัตถุประสงค์เช่นใดนั้น เห็นว่า เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องมาจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น และมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติหลักการและสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ในบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๕ วรรคสาม บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับกลุ่มสมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสาม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของกลุ่มสมรสรัฐมนตรี จะมีผลใช้บังคับกับกลุ่มสมรสของรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่ ๒ ในหมวด ๑๒ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญบรรลุผล แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ก็มีได้มีผลให้บทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีผลใช้บังคับ เมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในบริษัทดังกล่าว ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเพื่อให้มีการบังคับใช้มาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บรรลุผล ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีได้แก้ไขให้ใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดสภาพบังคับได้และเป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ ปัจจุบัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการดั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๕ แต่อย่างใด จึงเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ อันเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๕

มีปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ความเป็นรัฐมนตรีย่อมต้องสิ้นสุดลงทันที ไม่ใช่สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ส่วนมาตรา ๘๒ นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติถึงการออกจากตำแหน่งไว้เพื่อแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับกิจการที่รัฐมนตรีได้ทำไปหลังจาก ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วจนถึงวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ไม่ให้กระทบกระเทือนกิจการที่

กระทำไปในระหว่างนั้น หากความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย กรณีย่อมไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติรับรองกิจการที่ทำไปก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๕ ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ