

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ ๒ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่  
ความเห็น

ในประเด็นที่ ๑ เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญใช้บังคับในขณะที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และตามมาตรา ๔๑ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุที่ได้กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความใน มาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๕๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๕๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตาม มาตรา ๑๘๔ (๑)” จากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ยกเว้นในกรณี

รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๗ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นก็คือคณะรัฐมนตรีที่มีผู้กร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวในทันทีนับแต่นั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่มีอยู่แล้วต่อไปเพียงเท่าที่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่โดยระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๗ นั้น ได้ล่วงเลยนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งมานานแล้ว กรณีจึงต้องดำเนินการเพียงเท่าที่จะสามารถกระทำได้ โดยต้องไม่กระทบถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลจนเกินสมควรและการดำเนินการนั้นต้องเกิดดุลยภาพระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีให้การกระทำความผิดเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้นมีอยู่อีกต่อไปประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกท่านพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ (ร้อยละ ๕) ทั้งนี้ ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย

ดังนั้น ผู้กร้องซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ แต่โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๔ ให้ถือว่าผู้กร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไปด้วยเช่นกัน

หากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นของนางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือวิธีที่สอง รัฐมนตรีหรือคู่สมรส หากไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นดังกล่าว ก็สามารถโอนให้กับบุคคลอื่นทั้งหมดหรือโอนบางส่วนให้เหลือจำนวนที่ไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกร้องซึ่งเป็น รัฐมนตรีในขณะนั้น กรณีที่รัฐมนตรีหรือคู่สมรส หากไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตาม มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะนำ บทบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้เพียงใด เห็นว่า กรณีผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็น รัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ ดังนั้นระยะเวลาที่ผู้ถูกร้อง ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่ง ซึ่งต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง จึงเป็นกรณีที่ไม้อาจ กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในทางปฏิบัติการตีความต้องให้สอดคล้องกับแนวทางที่สามารถ ปฏิบัติได้ กล่าวคือกรณีของผู้ถูกร้องจึงต้องถือเอาระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เป็นผลบังคับแก่ผู้ถูกร้องที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๗ ต่อไป กรณีจึงมี ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ถูกร้องได้ดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๗ แล้วหรือไม่ ซึ่งใน กรณีดังกล่าวนี้ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการเกี่ยวกับหุ้นในบริษัททั้งสองไปโดย ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งประเด็นนี้ศาลจะได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นที่สองต่อไป

ในประเด็นที่ ๒ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีต่อมาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เดิมนางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรส

ของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น และบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับแล้ว ได้ความว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงส์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑-๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑-๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๓ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑-๑๑๕๐๐ รวมจำนวนหุ้น ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

เห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด และบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที่ จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๕ การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อจะต้องทำหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอนโดยมีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้นด้วยแล้ว มิฉะนั้นจะต้องเป็นโมฆะ ซึ่งเป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๕ วรรคสอง และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการแจ้งการโอนให้บริษัทจดทะเบียนการโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น หากไม่มีการจดทะเบียนการรับโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น การโอนนั้นก็ยังใช้ยันบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๕ วรรคสาม และให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้วไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมีให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องโอนหุ้นดังกล่าวทั้งสองบริษัทให้แก่บุคคลอื่นโดยเด็ดขาดไปเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ และบริษัททั้งสองได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นทั้งสองบริษัทและมีการจดทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้วซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัท การโอนหุ้นของผู้สมรสของผู้ถูกร้องจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัทในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ ส่วนการเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นและการแจ้งนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทเป็นเรื่องการดำเนินงานภายในที่บริษัทต้องไปดำเนินการต่อไป ไม่เกี่ยวข้องกับมิใช่หน้าที่ของผู้โอนและผู้รับโอนแต่อย่างใด เมื่อการโอนหุ้นของผู้สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการโอนในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งและคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง โดยชอบแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าววินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมดีถวิลัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗



(นายบุญสง กุลนุปลา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ