

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒๗ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ผู้ถูกร้องที่ ๓ และผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่ และตั้งแต่เมื่อใด

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ ... (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗” โดยมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้ (๑) การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐมนตรี (๒) การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง โดยมีชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม” มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง ... (๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำ (๒) และ (๓) มาบังคับใช้แก่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและ

บุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย” และมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสองไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของรัฐมนตรีในส่วนของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นกรณีการได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งยอมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง เช่นนี้เรียกว่า “ผลประโยชน์ขัดกัน”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องทั้งสี่พึงยุติได้ในเบื้องต้นว่า 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 และบุตรของผู้ถือหุ้นที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) โดยการรับมรดกเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๓๐,๐๐๐ หุ้น

ผู้ถือหุ้นที่ ๒ ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และต่อมาผู้ถือหุ้นที่ ๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ถือหุ้นที่ ๒ และนางสาวภาคนิ วิริยะรังสฤษฎ์ ได้ร่วมกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซไซตี้ จำกัด ประกอบกิจการจัดหลักสูตรอบรมการสืบทอดทายาทธุรกิจ โดยผู้ถือหุ้นที่ ๒ ถือหุ้นจำนวน ๑๘,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๑๘ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ต่อมาวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นมีมติให้เลิกบริษัทและตั้งนางสาวภาคนิ วิริยะรังสฤษฎ์ เป็นผู้ชำระบัญชีตามกฎหมาย โดยบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซไซตี้ จำกัด ได้จดทะเบียนเลิกบริษัทและนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนเลิกบริษัทไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยอยู่ระหว่างการชำระบัญชีเรื่อยมา จนถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี ตามหนังสือรับรอง ที่ สจ.๑ ๐๓๘๖๓๒ ของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

ผู้ถือหุ้นที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยในระหว่างดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ถือหุ้นที่ ๓ ถือหุ้นใน (๑) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (๒) บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถือหุ้นที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ส่วนคู่สมรสของผู้ถือหุ้นที่ ๓ ถือหุ้นในบริษัท อินทัช โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) และต่อมาผู้ถือหุ้นที่ ๓ และคู่สมรสได้ทำสัญญาจัดการกองทุนส่วนบุคคล โดยโอนหุ้นทั้งสองบริษัทให้บริษัทหลักทรัพย์ ไทยพาณิชย์ จำกัด แล้ว บุตรของผู้ถือหุ้นที่ ๓ ถือหุ้นในบริษัท วิจิตรภัณฑ์ ปาล์มมออยล์ จำกัด (มหาชน) โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนที่ผู้ถือหุ้นที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้ถือหุ้นที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และผู้ถือหุ้นที่ ๔ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยในระหว่างการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นางสุภาพร เจริญเศรษฐศิลป์ คู่สมรสของผู้ถือหุ้นที่ ๔ ได้ถือหุ้นบริษัท

ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ถือประทานบัตรที่รัฐออกให้ รวมจำนวน ๕,๐๐๐ หุ้น โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น ต่อมาวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ ได้ซื้อหุ้นดังกล่าวเพิ่มภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้ว อีกจำนวน ๘๐๐ หุ้น สำหรับบริษัท ที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๔ ถือหุ้น มีการประกอบกิจการ คือ บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เดิมประกอบกิจการผลิตปูนซิเมนต์ และสินค้าวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ ต่อมาได้ปรับปรุงโครงสร้าง เปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการของบริษัทโดยตั้งบริษัทลูกต่าง ๆ ขึ้นเพื่อเป็นผู้ดำเนินการผลิตและขายสินค้า แต่บริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ยังคงมีประทานบัตรอื่น ๆ อันเนื่องมาจากที่บริษัทประกอบกิจการปูนซิเมนต์ดังกล่าวมาก่อน อีกทั้งเป็นการทำเหมืองในพื้นที่ป่าไม้ บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หมายความว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยังคงเป็นรัฐมนตรีในนามคณะรัฐมนตรีต่อไป การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๖ คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนอกจากจะบัญญัติถึงการถือหุ้นของรัฐมนตรี ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ยังได้บัญญัติ กรณีการถือหุ้นของรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๓) และกรณีการถือหุ้น ตามมาตรา ๑๘๗ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๓) บัญญัติลักษณะ ต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนใด ๆ โดยหมายความรวมถึงกรณีการถือหุ้นก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แล้วยังคง ความเป็นผู้ถือหุ้นดังกล่าวมาจนถึงขณะดำรงตำแหน่ง หรือเป็นการถือหุ้นในขณะที่ดำรงตำแหน่งก็ตาม

จะส่งผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๓) ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๓ นั้น เป็นบทบัญญัติที่นอกจากห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทแล้วยังได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าไม่ให้คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หากรัฐมนตรีประสงค์จะถือหุ้นต่อไป กฎหมายยังเปิดโอกาสให้แจ้งความประสงค์ต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓) ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่นำมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารที่มีอำนาจแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะห้ามรัฐมนตรีคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่อยู่ในขอบข่ายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ก็ต้องบัญญัติห้ามไว้ให้ชัดเจนดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๓) และมาตรา ๑๘๓

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลของการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๕) นั้น บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำอันเป็นการต้องห้ามแล้ว ย่อมมีความหมายว่าผู้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามจะต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก่อน ความเป็นรัฐมนตรีจึงจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้ การกระทำอันเป็นการต้องห้ามที่จะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงต้องเป็นการกระทำภายหลังจากมีสถานะเป็นรัฐมนตรีแล้ว เว้นแต่กฎหมายประสงค์จะห้ามรวมไปถึงการกระทำก่อนที่มีสถานะดังกล่าว กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น การบัญญัติลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ตามมาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๓) หรือการบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๘๓ และยังเมื่อพิจารณาประกอบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๑๖๐ ก็มีได้บัญญัติห้ามการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวจึงไม่เป็นการต้องห้ามดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หากตีความการถือหุ้นให้รวมถึงการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นด้วย ย่อมไม่เป็นกรรมแก่ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีเริ่มตั้งแต่วันที่ที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และหากจะตีความการถือหุ้นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ให้รวมถึงการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นด้วย ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมต้องขายหุ้นดังกล่าวก่อนวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี มิฉะนั้นผู้ที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่มิได้ขายหุ้น ก็จะมีพ้นจากตำแหน่งทันทีในวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งจะเป็นการตีความกฎหมายเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรเกินไปกว่าความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี

อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ปรากฏชัดว่าเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ บางฉบับได้ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นที่มีมาก่อนด้วย บางฉบับก็มิได้มีการห้ามการคงไว้ซึ่งหุ้นที่มีมาก่อนดังตัวอย่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเดิมมิได้ห้ามการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐที่มีลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง (๒) แต่ต่อมาภายหลังเมื่อประสงค์จะขยายข้อห้ามไปถึงการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญาด้วย ก็จะต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีข้อความห้ามการคงไว้ซึ่งการรับสัมปทานหรือการเป็นคู่สัญญาด้วย รัฐอันมีลักษณะการผูกขาดตัดตอนด้วย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) มิได้ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามนั้น ในชั้นการยกร่างและการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีข้อเสนอเบื้องต้นให้เพิ่มบทบัญญัติที่ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นของบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามด้วย หากประสงค์จะคงไว้ซึ่งหุ้นดังกล่าวต่อไปจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และต้องโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลที่จัดการทรัพย์สินของผู้อื่นแทน แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยและมีมติให้ตัดร่างบทบัญญัติที่ห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัท

ที่มีลักษณะต้องห้ามออกไป ดังปรากฏในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเอกสารหลักฐานในสำนวนคำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ (คำร้องเรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๘/๒๕๕๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๒) ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมิได้มีบทบัญญัติห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทที่มีลักษณะต้องห้ามด้วย ซึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีเจตนารมณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงข้อห้ามดังกล่าวให้ผิดไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) ก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ โดยมีได้เปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ดังกล่าวแต่อย่างไรด้วยเช่นกัน จึงมิได้บัญญัติข้อความห้ามการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นดังกล่าวเข้าไปด้วย จึงเห็นว่าการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) จึงไม่รวมถึงการถือหุ้นที่มีมาก่อนการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ และคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบุตรของผู้ถูกร้องที่ ๑ ถือหุ้นในบริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีและไม่มีการถือหุ้นเพิ่มเติมแต่อย่างใด ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีหุ้นในบริษัท แฟมิลี บิสซิเนส โซไซตี้ จำกัด ซึ่งเป็นหุ้นที่มีมาก่อนดำรงตำแหน่ง ต่อมาได้จดทะเบียนเลิกบริษัทเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ แล้ว ผู้ถูกร้องที่ ๓ คู่สมรส และบุตร ถือหุ้นในบริษัทต่าง ๆ โดยเป็นหุ้นที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ และครอบครัว มีมาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม แม้จะยังคงถือหุ้นไว้หลังจากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วก็ตาม ก็ไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ดังนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๓ จึงไม่ได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) จึงไม่มีเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑

ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกร้องที่ ๓ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๔/๒๕๕๓

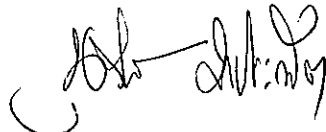
สำหรับผู้ถูกร้องที่ ๔ คู่สมรสถือหุ้น บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทที่ถือประทานบัตรที่รัฐออกให้ โดยเป็นหุ้นที่มีมาก่อนผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๔,๒๐๐ หุ้น แต่ต่อมาวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ ได้ซื้อหุ้นดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีก ๘๐๐ หุ้น ซึ่งเป็นหุ้นที่ซื้อเพิ่มภายหลังจากผู้ถูกร้องที่ ๔ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแล้ว จึงเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

มีปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) แล้วมีผลนับแต่เมื่อใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๒ วรรคสอง ตอนท้าย บัญญัติว่า “... ในกรณี
ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่
วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ...” เห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกร้องยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระหว่างพิจารณา ก็จะต้อง
มีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่ในกรณีของผู้ถูกร้องที่ ๔ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
ให้เป็นรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ แล้วลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อวันที่
๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๔ หยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม
๒๕๖๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรี
ของผู้ถูกร้องที่ ๔ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) นับแต่วันที่
๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒



(นายนุรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ