รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๑ เล่ม ๒

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประจำปี ๒๕๖๑

เล่ม ๒

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๑ เล่ม ๒**

ISBN: 978-616-8033-38-8

ปีที่พิมพ์ กรกฎาคม ๒๕๖๒

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด
๑๒๙ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐
โทรศัพท์ / โทรสาร: ๐-๒๗๔๒-๔๗๕๔ - ๕

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่ ๓

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๒๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๓๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๓๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๔๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๕๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๖๓
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๗๐
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๘๗

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ ๙๙

- ความเห็นส่วนตนของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๑๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๒๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายชัช ชลวร ๑๒๘
- ความเห็นส่วนตนของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๓๖
- ความเห็นส่วนตนของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๔๒
- ความเห็นส่วนตนของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๕๔
- ความเห็นส่วนตนของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๕๙
- ความเห็นส่วนตนของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๖๗
- ความเห็นส่วนตนของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๑๘๗

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องสรุปความได้ว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากก่อให้เกิดความเดือดร้อน

หรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเรียนทั้งสองกล่าวอ้างว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการแก้ไขเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีอยู่เดิม ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อีกทั้งยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่สามารถประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารสร้างความเข้าใจกับสมาชิกที่ประสงค์จะยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปได้ เนื่องจากข้อ ๔ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวห้ามมิให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดให้มีการประชุมใหญ่ รวมทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด การประชุมสมาชิกพรรคการเมือง หรือการดำเนินการอื่นใดในทางการเมือง นอกจากนั้น ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้นที่สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองได้นับแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และยังกำหนดมาตรการในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ง่ายกว่าการยืนยันการเป็นสมาชิกของสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วที่บังคับให้การยืนยันต้องทำเป็นหนังสือ ทั้งมีการแก้ไขเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยเฉพาะมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง มีผลทำให้ไม่มีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ตามกฎหมายเดิมไม่มีสาขาพรรรคการเมืองอีกต่อไป หากแต่กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่จะจัดตั้ง

ขึ้นใหม่ให้ครบถ้วนภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนเวลาที่จำกัด นอกจากนี้ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ และมิได้กระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนทั้งสองจึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ ให้การรับรองไว้ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อผู้ร้อง โดยกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และร้องเรียนว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องมีความเห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ให้การรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยื่นความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับรวมไว้ในสำนวน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้ความเห็นว่าเมื่อราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนวยความสะดวกและตอบข้อสอบถามของพรรคการเมือง จำนวน ๑๒ พรรค ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๗ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือคำสั่งนี้ ให้หารือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วแต่กรณี” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการสอบถามและการตอบข้อสอบถามของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และในกรณีที่เป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือหารือไปยังหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วยแล้ว นอกจากนี้ ยังได้มีการจัด

ประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวให้กับพรรคการเมืองที่ยังดำเนินกิจการอยู่ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๑ เพื่อซักซ้อมทำความเข้าใจ

๒. พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์ รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทย ให้ความเห็นว่า การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้โดยเฉพาะและเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะพิจารณาและให้ความเห็นชอบ การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จะบัญญัติให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ กล่าวคือ มิได้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง แต่เป็นการทำลายพรรคการเมือง ระบบสมาชิกพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิม โดยการลบล้างสิทธิและสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง สร้างภาระให้แก่สมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งมีผลเป็นการยกเลิกสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด นอกจากนี้ เหตุผลและข้ออ้างในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมือง และในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรายงานว่าไม่มีรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด ประกอบกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมือง ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงมีตัวตนที่ชัดเจนและสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจ อีกทั้งเนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ กล่าวคือ มีผลเป็นการลบล้างสิทธิความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมทั้งหมด และกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกพรรคการเมืองปฏิบัติซึ่งเป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเกินความจำเป็นและเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังสร้างความแตกต่างระหว่างความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวยังขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง

เพราะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล และเป็นการออกกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล ขาดความชัดเจนและแน่นอน

๓. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ให้ความเห็นและความเห็นเพิ่มเติมว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ เนื่องจากมิใช่กรณีจำเป็นเพื่อการปฏิรูปประเทศและมิได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๑๓๒ (๒) นอกจากนี้ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยกำหนดให้การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะกระทำได้ต่อเมื่อมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขาเข้าร่วมเป็นองค์ประชุมด้วย แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ (๗) ที่รับรองให้สาขาพรรคการเมืองมีสถานะตามกฎหมาย จึงส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีสาขาพรรคการเมืองอีกต่อไป ทำให้พรรคการเมืองจำนวนหนึ่งไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและไม่สามารถจัดให้มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักนิติธรรมเนื่องจากเป็นการตรากฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่สมาชิกพรรคการเมือง ทำลายหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่เพิ่มภาระเกินสมควรให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมือง และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิในการคัดเลือกตัวแทนสาขาพรรคการเมือง สิทธิการลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสิทธิในการเสนอความเห็นในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวว่าพรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จำนวน ๑๐๔,๓๙๑ คน จากจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๐๐,๐๐๐ คน ทำให้สมาชิกที่ไม่ได้แจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว อันเป็นการลิดรอนสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาที่ให้พรรคการเมืองต้องแจ้งรายละเอียดการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดการยืนยันสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ นั้น ระยะเวลาเพียงสามสิบวันในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารที่สมาชิกยืนยัน จำนวน ๑๐๔,๓๙๑ คน ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ พรรคประชาธิปัตย์จึงต้องจ้าง

นักศึกษากว่า ๑๓๐ คน เพื่อช่วยในการตรวจสอบเอกสารและบันทึกข้อมูลลงบนฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อส่งนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จทันตามกำหนดกรอบระยะเวลาหรือไม่ จึงเป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่เหตุให้แก่พรรคการเมือง และเป็นการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม

๔. หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้ความเห็นว่าการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. (๒) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ แม้ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด และย่อมทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ที่แก้ไขแล้วนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดด้วย ผู้ร้องจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนของรักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อไทยและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไว้เพื่อพิจารณา และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ นอกจากนี้ ความที่ใช้แทนในมาตรา ๑๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองทุกประการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปหรือไม่ ด้วยความรอบคอบ ด้วยความชัดเจน ด้วยความเป็นอิสระและโดยสมัครใจ ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่สมาชิกพรรคการเมือง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่สมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด และหากพิจารณาถึงผลที่จะได้รับเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ย่อมจะทำให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้ว หรือระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวนั้น ไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพ

และการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองใหม่จนเกินสมควรแก่เหตุ และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมอีกได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภย่อมเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ โดยมุ่งประสงค์ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่พรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือนายทุน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหนังสือของผู้ร้อง เอกสารประกอบ และความเห็นเป็นหนังสือพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามหนังสือของผู้ร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ในหลักการที่ว่า นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น แม้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังไม่มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า โดยที่รัฐธรรมนูญให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง จึงกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งบัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย

และระหว่างพรรคการเมืองเหล่านั้นกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยรอบคอบ ชัดเจน อิสระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการเป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมิได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนตามลักษณะดังกล่าวอยู่แล้วไม่ควรได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก” บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิกและยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เห็นได้ว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลสามารถเปรียบเทียบหลักการ จุดมุ่งหมาย และแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วนแล้วจึงตัดสินใจว่าพรรคการเมืองใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตจำนงของตน การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าวจึงเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกและมอบความไว้วางใจของตนแก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น อันเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียน

สมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องสมบูรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนและเป็นปัจจุบัน จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในเรื่องการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นการยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างเป็นอิสระและสมัครใจ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ แล้วว่า ในส่วนการแสดงหลักฐานการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ โดยกำหนดให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกพรรคการเมืองและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงกับความเป็นจริง สำหรับการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ กำหนดเพียงให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิก ซึ่งมิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองจึงสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ วิธีการดังกล่าวจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และยังคง

ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้ ... (๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้” ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในความตอนหนึ่งว่า “สมควรขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกัน จึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่ากิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น เพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน” เห็นได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ นั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมือง เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง อันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แม้การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองอยู่บ้างในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่กฎหมายก็ได้ยืดหยุ่นและผ่อนปรนให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมือง ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม และเป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองจนเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ทั้งยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๑๔๐ ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๑๔๑ ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐)

มาตรา ๑๔๐ ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๑ พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้แจ้งเป็นหนังสือยืนยันให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่ง พรรคการเมืองอาจทำหนังสือขอขยายเวลาออกไปตามที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่ได้รับการขยายแล้วพรรคการเมืองใดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งสาขาพรรคการเมือง ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์

และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะให้เป็นไปตามเงื่อนไข ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติในวรรคสองจึงห้ามมิให้ตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายที่จะมีผลให้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่าง โดยรัฐมีหน้าที่ในการขจัดอุปสรรคและส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นหลักการสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นเรื่องเสรีภาพการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ พร้อมทั้งเงื่อนไขบางประการตามวรรคสอง

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เมื่อเปรียบเทียบกับของเดิมแล้วยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองทุกประการ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ แต่ในทางตรงข้าม บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐

ที่แก้ไขใหม่ ที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามจะต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ นั้น กลับเป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปหรือไม่ ด้วยความรอบคอบ ด้วยความชัดเจน ด้วยความเป็นอิสระ และโดยสมัครใจ โดยไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของพรรคการเมือง และไม่เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่สมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่สมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด และหากพิจารณาถึงผลที่จะได้รับเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ย่อมจะทำให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยาก สับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้ว หรือระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ประกอบกับความปรากฏจากหนังสือตอบข้อสอบถามของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพรรคการเมืองผู้ร้องเรียนแล้วว่า ในทางปฏิบัติการยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ นั้น พรรคการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้เอง โดยต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกผู้นั้นประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไป มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองแล้ว และอื่น ๆ ที่เห็นสมควร ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธีโดยต้องไม่เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์และไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกมาด้วยตนเอง อาจติดต่อสมาชิกเป็นรายบุคคลโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ และให้สมาชิกพรรคการเมืองสามารถยื่นเอกสารการยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทางอิเล็กทรอนิกส์ได้เช่นกัน และการรับรองคุณสมบัตินั้น สมาชิกพรรคการเมืองสามารถรับรองคุณสมบัติดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่พรรคการเมืองต้องมีหลักฐานการยืนยันดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้ บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นข้อปฏิบัติที่ประชาชนทุกคนที่มีความประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ตาม มิได้มีการเลือกปฏิบัติหรือจำกัดสิทธิการจัดตั้งหรือคงอยู่ของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ หรือขนาดเล็ก อีกทั้งยังอำนวยความสะดวกให้สามารถยืนยันความเป็นสมาชิกได้โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสมาชิกพรรคการเมืองสามารถรับรองคุณสมบัติได้ด้วยตนเอง จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่ง

ความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม ความคิดเห็นทางการเมือง และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองใหม่จนเกินสมควรแก่เหตุ และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นแล้วสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมอีกได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของคำสั่งดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภย่อมเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ โดยมุ่งประสงค์ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้ว และพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่พรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือนายทุน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนกรณีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ เป็นการกำหนดวิธีการและขั้นตอนให้ทุกพรรคการเมืองดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนมิได้เลือกปฏิบัติให้พรรคการเมืองใดดำเนินการแตกต่างกัน โดยความในวรรคสองก็ได้กำหนดวิธีการแก้ไขหรือขยายระยะเวลา หากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามความในวรรคหนึ่งได้เอาไว้แล้ว จึงไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรเกี่ยวกับการใช้สิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยึดหลักการของประชาธิปไตยที่ให้การตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็มีบทเฉพาะกาลบัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจทางนิติบัญญัติได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๕ ประกอบมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีอำนาจแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ ขึ้นนั้น ตามมาตรา ๑๔๐ ได้บัญญัติรับรองสถานะพรรคการเมืองและความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และ

มาตรา ๑๔๑ ได้บัญญัติรับรองสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองดังกล่าว ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งสองมาตรา จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ ข้อ ๑ ได้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน โดยมาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิกและยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว ยังคงรับรองสถานะของพรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการบริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น เพียงแต่ให้สมาชิกที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองพร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑

มาตรา ๑๔๐ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีโอกาสทบทวนและตัดสินใจว่า ยังคงประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเคยสังกัดอยู่ต่อไปหรือไม่ อันจะส่งผลต่อจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน ซึ่งจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองอาจจะมีผลถึงการที่พรรคการเมืองจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองด้วย จึงมีเหตุผลอันสมควรที่จะต้องให้สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ยืนยันความประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไป ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับเคร่งครัดเกี่ยวกับรูปแบบของหนังสือที่จะแจ้งยืนยัน และไม่ได้จำกัดครัดเคร่งว่าหลักฐานที่จะต้องแสดงถึงการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามนั้นจะต้องเป็นหลักฐานประเภทใด นอกจากนี้ การยืนยันและแสดงหลักฐานดังกล่าว เป็นการแสดงต่อหัวหน้าพรรคการเมือง การตรวจสอบจึงเป็นเรื่องภายในพรรคการเมืองที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามความเป็นจริงภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย การให้สมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกพร้อมแสดงหลักฐาน แม้จะเป็นการเพิ่มภาระแก่สมาชิกอยู่บ้างแต่ก็ไม่ถึงกับเกินสมควรแก่เหตุ

นอกจากนี้ มาตรา ๑๔๐ ยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ อยู่เช่นเดิม ส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการนั้น ก็เพื่อที่จะให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ทบทวนตนเองด้วยความเป็นอิสระ ภายใต้สภาวการณ์ของการปฏิรูปการเมืองและระบบพรรคการเมืองในขณะนี้อีกครั้งหนึ่งว่ายังมีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปหรือไม่ ด้วยการให้สิทธิแก่สมาชิกพรรคการเมืองเป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมิได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนและมีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอยู่แล้วก็จะไม่ถูกกระทบกระเทือนในสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือเสรีภาพแต่ประการใด ประกอบกับเรื่องนี้ ได้มีมาตรการรองรับในส่วนของการอำนวยความสะดวกแก่

พรรคการเมืองในการที่จะเลือกใช้วิธีการผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองไว้ได้อยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๖ ของคำสั่งฉบับนี้ที่ว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนดโดยทำเป็นประกาศระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” ทั้งยังใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดตั้งมาก่อนหน้านี้หรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ใช้บังคับโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน มิได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๕ หรือจะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๒๗ วรรคสาม

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

มาตรา ๑๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ การประชุมใหญ่ดังกล่าว นอกจากจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วย

(๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้"

บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ มีผลเป็นการยกเลิกสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนแล้ว และในวรรคหนึ่ง (๔) ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจัดประชุมใหญ่ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓/๒๕๕๘ ที่ห้ามพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยในการประชุมใหญ่นอกจากต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้อยู่แล้ว ยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ คน เข้าร่วม

ประชุมด้วย และใน (๕) บัญญัติให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาภายในกำหนดเวลาตาม (๔) คือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีการยกเลิกข้อห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กำหนดเวลาการจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคการเมือง แม้จะน้อยกว่าการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใหม่ตามมาตรา ๓๓ ที่กำหนดให้จัดตั้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมือง ก็ตาม แต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็คงสภาพเป็นพรรคการเมืองอยู่ก่อน และมีสาขาพรรคที่จัดตั้งมาก่อนแล้ว จึงมีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอยู่แล้ว หากมีสาขาพรรคอยู่จริง การจัดตั้งขึ้นใหม่ย่อมสามารถดำเนินการได้โดยไม่ยาก แม้จะไม่มีการขยายเวลาตามวรรคสองก็ตาม การจัดตั้งสาขาพรรคจึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จนเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด นอกจากนี้ จำนวนสาขาพรรคการเมืองมีผลต่อการได้รับจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เพื่อให้ได้จำนวนสาขาที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง จึงไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสาม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับเนื้อความตามข้อ ๑. แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง...” รวมทั้งพิจารณาเนื้อความในวรรคสามที่ว่า “การวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ” แล้ว ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางและวิธีการในลักษณะที่มีการยืดหยุ่นและผ่อนปรนในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับความในมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง แล้ว ยิ่งจะเห็นได้ว่า นอกจากความยืดหยุ่นในเรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการแล้ว กรณียังได้กำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้

อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรฝ่ายตุลาการอันเป็นกระบวนการสำคัญประการหนึ่งภายใต้หลักนิติธรรม ในกรณีที่พรรคการเมืองได้รับผลกระทบและเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็สามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ กรณีจึงมิได้เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๕ และมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวเกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา ๒๖ อีกทั้งมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือพรรคการเมืองนั้นตามมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลและข้อพิจารณาดังกล่าวมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้กระทำได้โดยมีเหตุผลและความจำเป็นตามที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ดังปรากฏในกฎหมายว่า เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง และโดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยมีความมุ่งหมายว่า กฎหมายได้ให้พรรคการเมืองต้องดำเนินกิจกรรมที่สำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองโดยมุ่งให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง ชำระค่าบำรุงพรรค มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่จึงจำเป็นที่พรรคการเมืองต้องมีทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้อง เรียบร้อย และเป็นปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ สมาชิกต้องมีอุดมการณ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงอาจเกิดความสับสนในการตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องแท้จริง และยืนยันเจตนารมณ์และความสมัครใจของสมาชิก ทั้งยังเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมือง ดังนั้น เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองพร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันเจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและเป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำ จึงให้เสรีภาพแก่สมาชิกทบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้ง ทั้งนี้ ต้องเป็นการตัดสินใจโดยอิสระและสมัครใจ และมิได้มีการสลายความเป็นสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญประกอบสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และยังให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายยังคงเป็นสมาชิกและเป็นคณะกรรมการบริหารต่อไป แต่โดยที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมืองแตกต่างไปจากหลักการเดิม มีการเน้นสาระสำคัญในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการกำหนดนโยบายและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ความผูกพันและความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรม

ของพรรคการเมือง จึงควรให้โอกาสสมาชิกในการตัดสินใจที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดได้อย่างอิสระและสมัครใจ ทั้งมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันระหว่างพรรคการเมือง ซึ่งการที่จะบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวได้นั้น รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยโดยให้การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่เกิดความสับสนวุ่นวาย และไม่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ บทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ จึงกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับได้ทบทวนเจตนาของตนโดยให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งการเป็นสมาชิก ให้พ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น สำหรับการกำหนดให้ยืนยันความเป็นสมาชิกเป็นหนังสือ ก็เป็นเพียงการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนสมาชิกเท่านั้นเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ข้อ ๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนดเป็นประกาศเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ได้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำได้โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้ ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกประกาศ เรื่อง วิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ลงวันที่ ๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องนี้แล้ว ส่วนการแสดงหลักฐานเรื่องคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกนั้น ก็เป็นเรื่องปกติโดยทั่วไปซึ่งบุคคลที่ประสงค์จะสมัครย่อมต้องยืนยันด้วยตนเองหรือแสดงหลักฐานเพื่อให้เห็นว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาผลที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๐ ต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งยังช่วยเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอันเป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและเป็นประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเพียงวิธีการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยยังคงรับรองให้มีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญประกอบสาระของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดวิธีการให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนที่กฎหมายนี้ใช้บังคับดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัดครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในเวลาที่กำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน โดยการกำหนดให้มีสาขาพรรคและตัวแทนประจำจังหวัดอันสะท้อนความเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่ซึ่งมีลักษณะให้มีการกระจายทั่วไปทุกเขตพื้นที่ แม้การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวอาจจะกระทบต่อพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการภายในเวลา กฎหมายได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ และแม้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพลงหากครบกำหนดเวลาแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ตาม แต่กฎหมายยังได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ อันเป็นการรับรองการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมืองซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสามด้วย จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลโดยเฉพาะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง โดยยังคงรับรองให้มีเสรีภาพในการ

รวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น อันเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

โดยหลักในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยที่ประชาชนและองค์กรทั้งหลายของรัฐยอมรับปฏิบัติตาม ในทางข้อเท็จจริง และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงชั่วคราว ยกเว้นหมวด ๒ ในส่วนของพระมหากษัตริย์ เมื่อได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐแล้ว คณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นรัฏฐาธิปัตย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๗๘/๒๕๖๐) ย่อมมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ

บริหาร และตุลาการ ทั้งนี้ ประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติย่อมมีสถานะและผลบังคับใช้

ต่อมาเมื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางในการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายหลังเวลาดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดขึ้นไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ได้บัญญัติให้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจที่จะสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคง ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ อีกทั้งบทบัญญัติมาตรานี้ยังให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และให้เป็นที่สุด เช่นนี้ จึงต้องถือว่าการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ เป็นการออกคำสั่งที่อาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง และอาจออกคำสั่งเพื่อใช้อำนาจในทางบริหาร ในทางนิติบัญญัติหรือในทางตุลาการได้ตามรัฐธรรมนูญ และคำสั่งดังกล่าวแม้จะอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและจะต้องไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ แต่ก็ย่อมมีนิติฐานะที่เหนือกว่าหรือเท่ากับการกระทำในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมาย การกระทำในทางบริหารของรัฐบาล หรือการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอันเป็นการกระทำในทางตุลาการ ซึ่งล้วนแต่มีขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันได้ด้วย อนึ่ง เห็นควรกล่าวต่อไปด้วยว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

๒๕๕๗ เป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และ**มีบทบัญญัติเฉพาะที่สำคัญและจำเป็นแก่การบริหารราชการแผ่นดินไว้เพียงสั้น ๆ เพียง ๔๘ มาตรา เท่านั้น โดยมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการที่จะใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รับรอง การบัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินงานในทางนิติบัญญัติของรัฐสภา ตลอดไปถึงการกำหนดข้อจำกัดและกรอบกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐไว้เลย** การที่จะมีการออกประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ให้มีผลเป็นการขัดหรือแย้งกับตัวบทบัญญัติต่าง ๆ หรือหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นไว้ย่อมไม่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้โดยสภาพ

ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผ่านการลงประชามติรับรองให้ใช้บังคับได้จากปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีที่มาจากการลงประชามติของปวงชนฉบับนี้ มีเนื้อหาที่เป็นบทบัญญัติรายมาตราถึง ๒๗๙ มาตรา และได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งไม่อาจล่วงละเมิดโดยองค์กรของรัฐได้หากปราศจากอำนาจตามกฎหมาย รับรองหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ (โดยในขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภาไปพลางก่อน) ตลอดทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเอาไว้โดยละเอียดในรัฐธรรมนูญ

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๕ ได้กำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และในวรรคสองของมาตรานี้ยังกำหนดด้วยว่า ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป แต่ข้อที่จะต้องพิจารณาก็คือ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะออกคำสั่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ มีผลอยู่เพียงชั่วคราวตามบทเฉพาะกาลในระยะเปลี่ยนผ่านในห้วงเวลาแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในขณะที่บทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้กับกรณีต่าง ๆ เป็นการทั่วไปได้มีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย บทบัญญัติหลักเหล่านี้กล่าวโดยเฉพาะก็เช่น การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรและขั้นตอนในการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ หรือการกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการรับรองอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระเหล่านี้ เป็นต้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะรับรองการใช้อำนาจของคณะผู้ยึดอำนาจรัฐจนถึงวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ เท่านั้น ได้แก่

- ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๒๑
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๙
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ มาตรา ๓๒
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๓๒
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๒๒
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖

ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๙ กำหนดให้การใช้อำนาจดังกล่าวยังอาจกระทำได้ต่อไปไม่ว่าก่อนหรือหลังวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ดังนี้ จึงมีผลให้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ ซึ่งมีเนื้อหาให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ แล้ว กล่าวคือ **เป็นคำสั่งที่ออกใช้บังคับทางนิติบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด** แต่กระนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๒๗๙ ดังกล่าวก็ยังกำหนดว่า "... การยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ ..." **ชี้ให้เห็นว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เป็นที่สุดเด็ดขาดในความเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้** แต่ก็สามารถยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประกอบกับการออกคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ ได้ "... อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..." อันเป็นการดำเนินการภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ด้วย

สำหรับกรณีที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณา มีประเด็นต้องวินิจฉัยตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัญญัติว่า ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น และเสรีภาพนั้นอาจจำกัดได้ตามกฎหมายอื่นซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ และกฎหมายที่บัญญัตินั้นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนั้น บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ในส่วนของการบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ไม่เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด เนื่องจากว่าเป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เท่านั้น

ในส่วนของการบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และในส่วนของการบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง แม้จะมีการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองอยู่บ้าง กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นหรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่น ตลอดจนไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ซึ่งการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ตลอดจนเป็นการปฏิบัติโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงไม่เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองนั้นต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มี

ลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิบัติเสมอกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่เมื่อพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ ประการแรกเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้เฉพาะพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอยู่เดิมแล้วเท่านั้น ส่วนพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ไม่มีภาระนี้ ประการที่สองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นสถานะที่มีอยู่แล้ว หากจะบังคับให้พ้นสภาพไปโดยกฎหมายในระยะเวลาอันสั้นย่อมเป็นการกดดัน ทำให้ขาดอิสระและไม่มีความสมัครใจเพราะถูกบังคับให้พ้นสมาชิกสภาพไปโดยไม่มีเวลาคิดใคร่ครวญในการที่จะพ้นหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ประการที่สามจากข้อเท็จจริงก็พบว่ามีการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ในสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งอยู่แล้วทุกพรรคเคยมี เนื่องด้วยระยะเวลาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เป็นระยะเวลาที่ไม่ได้สัดส่วนระหว่างพรรคการเมืองเดิมที่ก่อตั้งมานาน มีสมาชิกจำนวนมากย่อมจะต้องใช้เวลาดำเนินการมากกับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกน้อยหรือพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งใหม่เพิ่งเริ่มต้นหาสมาชิกใหม่ ดังนั้นจึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติเฉพาะในส่วนของการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๕ ทั้งนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ตอนท้ายที่บัญญัติให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลา เป็นการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้น จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ ที่กำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๓ และ

มาตรา ๓๕ ภายในเก้าสิบวัน เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตลอดจนมีระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้น จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ ยกเว้นแต่เฉพาะแต่ในส่วนของการบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองนั้นต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง **ภายในสามสิบวัน**นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ ถือว่าเป็นการบัญญัติที่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ อันทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ /๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายใต้ระบบการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมืองซึ่งใช้บังคับในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองโดยเฉพาะ เดิมบัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว” โดยการแก้ไขดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ปรากฏในความตอนหนึ่งว่า “...เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อยและระหว่างพรรคการเมืองเหล่านั้นกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยรอบคอบ ชัดเจน อิสระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการเป็นฝ่ายยืนยันเจตนารมณ์ โดยมิได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนตามลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว ไม่ควรได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับพลเมืองในระบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government) ในระบบการปกครองที่การใช้อำนาจสูงสุดในทางการเมืองมิได้กระทำโดยพลเมืองเองโดยตรง หากแต่พลเมืองผู้ออกเสียงเลือกตั้งร่วมกันมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่เหล่าผู้แทนที่ตนได้เลือกตั้งขึ้นมา ผู้แทนจึงเป็นบุคคลที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเชื่อถือไว้วางใจให้ทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคมหรือสะท้อนผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม ภายใต้ระบบการปกครองโดยผู้แทน

การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมในการแข่งขันเลือกตั้งทั่วไปเป็นการใช้เสรีภาพทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวหมายรวมถึงการที่พลเมืองมีโอกาสรับฟังแนวนโยบายของพรรคต่าง ๆ ที่นำเสนอแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม รวมถึงความมีอิสระในการพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกที่พรรคการเมืองเหล่านั้นนำเสนอ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนที่ปัจเจกบุคคลจะตัดสินใจอ้างอิงตนเองกับจุดยืนของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (party identification) ด้วย

การสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ด้วยความสมัครใจโดยแท้จริงนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลได้พิจารณาเปรียบเทียบหลักการ คุณค่า จุดมุ่งหมาย ตลอดจนแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยถี่ถ้วนแล้ว เพราะการที่บุคคลจะตัดสินได้ว่าพรรคการเมืองใดมีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับมอบหมายความไว้วางใจให้ผลักดันประเด็นสาธารณะที่สอดคล้องกับเจตจำนงของตนนั้น ย่อมต้องอาศัยการพิจารณาไตร่ตรองข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นพื้นฐาน ตามหลักการที่ได้กล่าวมานี้ การกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำรงอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ย่อมถือเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเลือกมอบหมายความไว้วางใจของตนให้แก่พรรคใดพรรคหนึ่ง ผ่านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งตนพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่ผลักดันมาตรการทางนโยบายในเรื่องที่ตนปรารถนาให้บรรลุผล

ในอีกทางหนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังถือเป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจุดยืนสนับสนุนพรรคการเมืองเมื่อเวลาผ่านไปและบริบทแวดล้อมทางการเมืองแตกต่างออกไปจากเดิมอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงจุดยืนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านแบบแผนพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีลักษณะผันแปรอยู่เสมอ กล่าวคือ เมื่อบริบทแวดล้อมและภูมิทัศน์ทางเมืองเปลี่ยนแปลงไปสู่ลักษณะใหม่ การแบ่งข้างถือฝ่ายพรรคการเมืองในหมู่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (party realignments) ก็มักจะเปลี่ยนแปลงจากที่เคยปรากฏอยู่เดิมตามไปด้วย ความผันแปรในการสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นผลจากปัจจัยหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการที่พลเมืองได้รับข้อมูลข่าวสารมากขึ้น หรือมีระดับการศึกษาทางการเมืองสูงขึ้น การแบ่งกลุ่มฝักฝ่ายทางการเมือง

ในสังคมวงกว้าง การเปลี่ยนแปลงกติกาของระบบการเมืองโดยรวม การมีระบบเลือกตั้งแบบใหม่ การประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ ระดับการแข่งขันของพรรคการเมือง ตลอดจนการสลายตัวของระบบพรรคการเมืองเดิมและการเกิดพรรคการเมืองใหม่ ๆ ดังนั้น การตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองโดยกำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในแง่ที่ว่าการดำรงอยู่ของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นหลักฐานยืนยันถึงการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น โดยนัยนี้ สมาชิกพรรคการเมืองจึงเป็นทั้งบ่อเกิดแห่งความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง และเป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองด้วย เพราะสมาชิกพรรคการเมืองย่อมเป็นฐานรองรับการจัดโครงสร้างระบบการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง การเลือกผู้นำพรรค การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การระดมทุน การสรรหาบุคลากร การระดมผู้สนับสนุนในการรณรงค์หาเสียง การขยายสาขาพรรค การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ชุมชน การหลอมรวมผลประโยชน์ของกลุ่มคนในพื้นที่ให้กลายเป็นประเด็นนโยบาย ตลอดจนการให้ความรู้ทางการเมือง

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปด้านการเมือง ประกอบกับในข้อ ๖ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนด โดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้” อันเป็นมาตรการรองรับในส่วนของการอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกประกาศแจ้งให้พรรคการเมืองทุกพรรคได้ทราบถึงวิธีรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกแล้ว และในการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถส่งหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดที่สามารถยืนยันและพิสูจน์ตัวบุคคลได้ อีกทั้งยังใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองทุกพรรคที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งใช้บังคับในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองโดยเฉพาะ เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๗) โดยกำหนดให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้วให้แจ้งเป็นหนังสือยืนยันให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย และวรรคสองบัญญัติว่าระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปตามที่จำเป็นได้ และเมื่อครบระยะเวลาแล้ว พรรคการเมืองใด

ยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จให้สิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔๑ และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) โดยกำหนดให้ในวาระเริ่มแรก พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ และวรรคสองบัญญัติว่า ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปได้ และเมื่อครบระยะเวลาแล้ว พรรคการเมืองใดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จให้สิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ โดยการแก้ไขดังกล่าวมีเหตุผลและเจตนารมณ์ปรากฏในความตอนหนึ่งว่า "... สมควรขยายกำหนดเวลาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวอาจขยายได้อยู่แล้วเป็นกรณี ๆ ไป โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เพื่อให้ทุกพรรคการเมืองได้รับประโยชน์เสมอกันจึงควรได้รับการพิจารณาไปพร้อมกัน อนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาด้วยว่ากิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน"

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้น เป็นกระบวนการที่มีความจำเป็นสำหรับพรรคการเมืองทั้งหลาย เนื่องจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ของพลเมืองในพื้นที่ทั่วประเทศผ่านช่องทางการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ กล่าวคือ การมีสาขาพรรคการเมืองกระจายตัวอยู่ในทุกจังหวัดเป็นหลักประกันว่ากลุ่มคนที่มีเป้าประสงค์ในผลประโยชน์ร่วมกันภายใต้ประเด็นนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ จะสามารถรวมตัวกันผลักดันเจตจำนงร่วมในระดับพื้นที่เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิผลโดยผ่านองค์กรของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับพรรคการเมืองใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นและดำรงอยู่บนฐานของสมาชิกของพรรคอันเป็นฐานมวลชนที่กระจายตัวอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ (mass party) ฉะนั้น พรรคการเมืองที่มีสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดครบถ้วนย่อมสามารถดำเนินกิจกรรมทั้งปวงได้โดยการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรค การร่วมสรรหาผู้นำพรรค การร่วมเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ภายในพรรค การร่วมคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค การร่วมจัดทำคำแถลงนโยบายพรรคในการแข่งขันเลือกตั้ง การร่วมกิจกรรมรณรงค์ของพรรค การระดมสมาชิกพรรค การระดมทรัพยากรสำหรับดำเนินกิจการของพรรค และการแสดงฉันทามติรับรองการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นพันธมิตรพรรคร่วมรัฐบาล เป็นอาทิ ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีการดำเนินกิจกรรมของตนได้โดยปราศจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดอย่างครบครันย่อมจะมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่มิได้ตั้งอยู่บนฐานการดำรงอยู่ของสมาชิกของพรรค หรือแม้จะมีสมาชิกพรรคปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการ แต่บทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นไม่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ตลอดจนการระดมทรัพยากรและบุคลากรในการบริหารกิจการภายในและดำเนินกิจกรรมของพรรค ลักษณะดังกล่าวมานี้ย่อมบ่งชี้ถึงการเป็นพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่และบริหารกิจการภายใต้การผูกขาดบทบาทของคณะผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองนั้นหรือการครอบงำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น (cartel party) จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปด้านการเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่มีความมุ่งหมายในการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ตลอดจนให้หลักประกันว่าสมาชิกพรรคการเมืองจะได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้การบริหารกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผย

และตรวจสอบได้ อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขยายเวลาดำเนินการได้อีกในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลา การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงไม่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนเกินสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ประการใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง

มีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและบริหารพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีเหตุผลและเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งโดยสรุปได้ว่า โดยที่กิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้วและที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน สมาชิกพรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของพรรคการเมือง จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อนกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่น สมาชิกต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน มิใช่เข้าเป็นสมาชิกเพราะการรวบรวมรายชื่อกันมาหรือเพราะเหตุจูงใจอย่างอื่น ทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และยังต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงสมควรให้สมาชิกมีโอกาสทบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๔๐ จึงเป็นการให้เสรีภาพแก่สมาชิกพรรคการเมืองได้มีโอกาสทบทวนตนเองว่ายังคงมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอย่างอิสระและสมัครใจ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ร้องว่าวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองออกประกาศตามข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว เพื่อกำหนดวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกตามข้อ ๑ แล้ว และการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก นอกจากการมีหนังสือแล้ว สมาชิกสามารถส่งในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดได้ โดยจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ เมื่อมีการยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนสมาชิกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกและจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงโดยพรรคการเมืองต้องมีหลักฐานการยืนยันดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประชาชนที่มีความประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทุกคนจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันไม่ว่าจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ตาม และมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งหรือคงอยู่ของพรรคการเมืองใดไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับหรือพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้น อีกทั้งอำนวยความสะดวกแก่พรรคการเมืองและสมาชิกโดยให้สามารถยืนยันความเป็นสมาชิกได้โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด และสมาชิกยังสามารถรับรองการไม่มีลักษณะต้องห้ามได้ด้วยตนเอง การแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔๐ โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง แต่เป็นมาตรการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและยังคงให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง

และพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไปและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ นั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์ให้ในวาระเริ่มแรกให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับกับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นพรรคการเมืองที่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างอิสระและสมัครใจไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำต่อบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสาขาพรรคการเมืองของประชาชน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมือง

ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้ตามกรอบระยะเวลาโดยไม่ยากลำบากเกินสมควร และหากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขยายระยะเวลาดำเนินการเพิ่มเติมได้อีก กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองหรือสร้างภาระแก่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควร ไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

การรับรองประกาศ คำสั่ง และการกระทำของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือของคณะปฏิวัติให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้มีการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๒๑ ต่อมาได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๙ และบางฉบับจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๙ ศักดิ์ (Hierarchy) หรือฐานะของประกาศ คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายดังตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕ ว่า “ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยไว้ได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนต้องถือว่าเป็นกฎหมาย” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๑/๒๕๑๘ ว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล

นครหลวงกับกรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นกฎหมาย" เมื่อมีศักดิ์หรือฐานะเป็นกฎหมายแล้ว การที่จะจัดอยู่ในลำดับชั้นใดของกฎหมาย (Hierarchy of Law) ต้องพิเคราะห์จากเนื้อหาของประกาศคำสั่งนั้น ๆ ว่ามีศักดิ์หรือฐานะอย่างใด กล่าวคือ การมีศักดิ์หรือฐานะเท่ารัฐธรรมนูญ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ การมีศักดิ์หรือฐานะเท่าประมวลรัษฎากร เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร การมีศักดิ์หรือฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ การมีศักดิ์หรือฐานะเท่าพระราชกฤษฎีกา เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ที่ออกตามความในมาตรา ๖ ตรี แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และประกาศคำสั่งบางฉบับมีศักดิ์หรือฐานะเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารเท่านั้น เช่น คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับที่ ๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ เรื่องการแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและผู้อำนวยการรักษาพระนคร เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขหรือยกเลิกประกาศ คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือของคณะปฏิวัติต้องกระทำโดยกฎหมายที่ศักดิ์หรือฐานะเท่ากันหรือสูงกว่า เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้น และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำย่อมกระทำได้ภายใต้กลไกของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เป็นต้น

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติกำหนดสถานะความเป็นพรรคการเมืองของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ดำรงอยู่ต่อไปโดยให้ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และบัญญัติกำหนดสถานะให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นอยู่ต่อไป ส่วนสมาชิกพรรคการเมือง หากประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิใช่บทบัญญัติที่ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ กล่าวคือ บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคของพรรคการเมืองตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว ยังมีเสรีภาพในการรวมกันดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมือง และยังมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีเสรีภาพในการสังกัดพรรคการเมืองโดยการพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคของพรรคการเมืองอื่นได้

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองของบุคคล ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ โดยการตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย บทบัญญัติตาม มาตรา ๑๔๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไปต้องมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และบัญญัติว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยัน

การเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นการตรากฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ซึ่งไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ส่วนกรณีการมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง นั้น ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ให้ความเห็นเป็นหนังสือในคดีนี้ว่า พรรคการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบขึ้นเองได้ รวมทั้งสามารถจัดทำหนังสือยืนยันในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องมาแสดงตัวด้วยตนเอง การแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายที่มีข้อความแสดงให้เห็นว่าตนเองไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายโดยสมาชิกอาจรับรองตนเองได้ และการแสดงหลักฐานการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามคำปรารภของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่ว่า “... มุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้ว และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง ...” เห็นว่า สมาชิกพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของพรรคการเมือง จำเป็นต้องมีการจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อนกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่น สมาชิกต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน ทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และยังต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย จึงสมควรให้สมาชิกมีโอกาสทบทวนเจตนารมณ์ที่แท้จริงอีกครั้งหนึ่งและเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่แท้จริง รวมถึงเพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเพื่อให้การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พร้อมทั้งการแสดงหลักฐานยืนยันตัวบุคคล ที่อยู่ เจตนารมณ์และการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย เป็นปัจจุบัน ไม่เกิดความยุ่งยากสับสนหรือความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนแล้วไม่ว่าจะมีสมาชิกจำนวนมากหรือน้อย กับพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จึงควรให้เสรีภาพแก่บุคคลในการที่จะพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ เสียใหม่ และทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยรอบคอบ ชัดเจน อิสระและสมัครใจ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันหรือข้อผูกพันใด ๆ ด้วยการยืนยัน

เจตนารมณ์ของตนเอง โดยมิได้มีการสลายสมาชิกภาพแล้วเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด การตรากฎหมายดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นการเจาะจงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลทุกคนที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการเหมือนกันทุกพรรคการเมือง มิใช่เป็นการตรากฎหมายอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ประเด็นวินิจฉัยที่ ๒ เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองต้องตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่ง

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังไม่สามารถตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิใช่บทบัญญัติที่ห้ามการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง หรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีการตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ การกำหนดระยะเวลาให้พรรคการเมืองดำเนินการในการตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่พรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ขยายได้อีก และเมื่อพิจารณาคำปรารภของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พบว่า กิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการนั้นล้วนมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้นเพราะมุ่งจะให้พรรคการเมืองทั้งที่จัดตั้งขึ้นแล้ว และที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนและถือว่าสอดคล้องกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ พรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และกระจายอยู่ทั่วไปในทุกเขตพื้นที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นมาตรการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน

และกฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ใช้บังคับกับพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง การตรากฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และมิใช่เป็นการตรากฎหมายอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

บทกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

มาตรา ๒๓๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา ๒๖๕ ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗๙ บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติ

ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับก่อนแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐

มาตรา ๑๔๐ ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกตามที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่สำนักงานจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๑ พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ต้องดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งการเปลี่ยนแปลงสมาชิกที่แตกต่างจากที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ให้นายทะเบียนทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(๒) พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังมีสมาชิกไม่ถึงห้าร้อยคน ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกให้ครบห้าร้อยคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(๓) จัดให้มีทุนประเดิมจำนวนหนึ่งล้านบาท และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเงินหรือทรัพย์สินอยู่แล้วจะกันเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่แยกไว้เป็นทุนประเดิมก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบพร้อมด้วยหลักฐานการกันเงินภายในระยะเวลาดังกล่าว

(๔) จัดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้พรรคการเมืองแจ้งให้คณะกรรมการทราบพร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในสิบห้าวันนับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว สมาชิกที่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว หากยังค้างค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีก่อน ๆ อยู่เป็นจำนวนเท่าไรให้เป็นอันพับไป

(๕) จัดให้สมาชิกชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีดังกล่าวแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มิได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(๖) จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ การประชุมใหญ่ดังกล่าวนอกจากต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วย

(๗) จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วให้แจ้งเป็นหนังสือยืนยันให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่ง พรรคการเมืองอาจทำหนังสือขอขยายเวลาออกไปตามที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่ได้รับการขยายแล้ว พรรคการเมืองใดยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งสาขาพรรคการเมือง ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

การยื่นขอขยายระยะเวลาตามวรรคสองให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนก่อนสิ้นสุดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติ และให้นายทะเบียนมีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาได้ แต่ในกรณีที่จะไม่อนุญาตให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐

มาตรา ๑๔๐ ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังดำรงอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ เป็นสมาชิก และยังคงเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นต่อไป และให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปมีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิก ให้เป็นอันพ้นจาก

สมาชิกของพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

มาตรา ๑๔๑ ในวาระเริ่มแรก ให้พรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีทุนประเดิมจำนวนหนึ่งล้านบาท และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑

(๒) จัดให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้พรรคการเมืองแจ้งให้คณะกรรมการทราบพร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในสิบห้าวันนับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว

(๓) จัดให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ ชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีดังกล่าวแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มิได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(๔) จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ การประชุมใหญ่ดังกล่าวนอกจากจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้ว

มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วย

(๕) จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔)

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยาย แล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

การวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๔๒ ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดยังดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน ห้ามมิให้จัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่พรรคการเมืองนั้น

๕. คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจกำหนดโดยทำเป็นประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ และจะกำหนดให้การที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งหรือรายงานเรื่องใดต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมืองอาจกระทำโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นด้วยตนเองก็ได้

ข้อ ๗ ในกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือคำสั่งนี้ ให้หารือคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ให้การรับรองและคุ้มครองการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับหนังสือนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อมามีดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนความในวรรคสอง บัญญัติกำหนดให้กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ

ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยกำหนดให้ประชาชนคนไทยมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ บัญญัติให้ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นไปเพื่อการปฏิรูปพรรคการเมืองตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ก. (๒) คำสั่งดังกล่าวมีผลแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ กล่าวคือ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อมาว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันการเมืองของประชาชน ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน และมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มาตรา ๔๕ บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นรากฐานสำคัญอย่างยิ่งของพรรคการเมือง จะต้องมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น หากยังคงให้การรับรองสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว โดยเหตุที่สมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิม มีที่มาหลากหลายเหตุผลด้วยกัน อาจเป็นบุคคลที่มีอุดมการณ์ร่วมกันทางการเมืองหรืออาจเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลอื่น ๆ ย่อมทำให้การปฏิรูปการเมืองไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐจึงต้องมีมาตรการ

กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองมีความผูกพันกับพรรคการเมืองโดยมีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว และพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชน หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยระบุเหตุผลและเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปกติสุขในบ้านเมือง ความสามัคคีปรองดอง เนื่องจากอยู่ระหว่างการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่แล้วเสร็จ อีกทั้งต้องไม่ทำให้พรรคการเมืองเสียสิทธิและโอกาสตามกฎหมาย และต้องการให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งและยังดำรงอยู่ในวันก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ และพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองที่มีความผูกพันกับพรรคการเมืองโดยการใช้วิธีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีผลให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๐ ตามคำสั่งข้อ ๑ กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น และให้พรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวนั้น

กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า การที่คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต่อไป ให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมือง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรการตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้น มิได้ล้มเลิกการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองที่เคยเป็นอยู่แล้ว และให้เริ่มต้นใหม่ทั้งหมดแต่อย่างใด เป็นเพียงกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองพิจารณาทบทวนการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเสียใหม่ให้รอบคอบ อิสระ

และสมัครใจ จึงเป็นการให้เสรีภาพแก่บุคคลในการพิจารณาทบทวนตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งบุคคลยังคงมีสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองอยู่เช่นเดิม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๕

กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไป ให้มีหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรค พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ และชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นกำหนดเวลาสมาชิกผู้ใดมิได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ให้เป็นอันพ้นจากสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เป็นการเพิ่มภาระเกินสมควรแก่สมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองหรือไม่ เห็นว่า ตามคำสั่งดังกล่าวข้อ ๗ กำหนดให้ในกรณีที่พรรคการเมืองมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือคำสั่งนี้ ให้หารือคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แล้วแต่กรณี และปรากฏจากหนังสือตอบข้อสอบถามของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพรรคการเมืองผู้ร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๑ แล้วว่า ในทางปฏิบัติการยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ นั้น พรรคการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองได้เอง โดยต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกผู้นั้นประสงค์จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไป มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ มีการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองแล้ว และอื่น ๆ ที่เห็นสมควร ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี โดยต้องไม่เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์และไม่จำเป็นต้องให้สมาชิกมาด้วยตนเอง อาจติดต่อสมาชิกเป็นรายบุคคลโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ และให้สมาชิกพรรคการเมืองสามารถยื่นเอกสารการยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทางอิเล็กทรอนิกส์ได้เช่นกัน และการรับรองคุณสมบัตินั้น สมาชิกพรรคการเมืองสามารถรับรองคุณสมบัติดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่พรรคการเมืองต้องมีหลักฐานการยืนยันดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้ วิธีการดังกล่าวถือเป็นข้อปฏิบัติที่ประชาชนทุกคนที่มีความประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ตามมิได้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมืองหรือจำกัดสิทธิในการจัดตั้งหรือคงอยู่ของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือ

ขนาดเล็ก อีกทั้งยังอำนวยความสะดวกให้สามารถยืนยันความเป็นสมาชิกได้โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสมาชิกพรรคการเมืองสามารถรับรองคุณสมบัติได้ด้วยตนเอง สำหรับระยะเวลาสามสิบวัน แม้จะเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปสำหรับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคอยู่จำนวนมาก แต่ต่อมาเมื่อพรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้แล้ว สมาชิกเก่าที่ไม่ได้แจ้งยืนยันเป็นสมาชิกและพ้นสภาพการเป็นสมาชิกไปแล้ว หากมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน ก็ยังสามารถสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดิมของตนเองได้ ผลของการกำหนดมาตรการให้สมาชิกพรรคการเมืองปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จะเป็นการจัดทำทะเบียนรายชื่อสมาชิกให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อนกับรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่น จึงเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นกรณีจำเป็นเพื่อการปฏิรูปการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชนและพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๔๐ จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วน พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพรรคการเมืองอันเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาสมาชิก และการจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด รวมทั้งการแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดที่มิได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมืองเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ และเรื่องกำหนดระยะเวลาในการจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตลอดจนเรื่องการเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกและ

กรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ นั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของคำสั่งดังกล่าวที่ปรากฏในคำปรารภย่อมเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเพื่อให้เกิดผลในการปฏิรูปการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๒๕๘ โดยมุ่งประสงค์ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่พรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือนายทุน รวมทั้งเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นแล้วและพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนกรณีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ เป็นการกำหนดวิธีการและขั้นตอนให้ทุกพรรคการเมืองดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนมิได้เลือกปฏิบัติให้พรรคการเมืองใดดำเนินการแตกต่างกัน โดยความในวรรคสองก็ได้กำหนดวิธีการแก้ไขหรือขยายระยะเวลา หากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามในวรรคหนึ่งได้เอาไว้แล้วว่าในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปอีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้แต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ขยายแล้วแต่กรณีให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วนจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ ความในวรรคสาม กำหนดว่า การวินิจฉัยเรื่องใดๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวข้างต้นมีความยืดหยุ่นและผ่อนปรนระยะเวลาที่กำหนดไว้ และมีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่พรรคการเมืองได้รับผลกระทบ

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และดำรงอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับหรือสร้างภาระแก่ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควร ไม่เป็นการลิดรอนเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ และไม่เป็นการเพิ่มภาระในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๑**

วันที่ ๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บรรดาประกาศ คำสั่งและการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้หรือที่จะออกใช้บังคับตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง เป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่ง

นายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี มาตรา ๒๖๕ บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ โดยรับรองอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ บัญญัติให้การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการตรากฎหมายที่ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่อยู่ในกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ประกอบมาตรา ๑๓๒ (๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง มาตรานี้ความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ซึ่งการตรากฎหมายดังกล่าวต้องมีความเป็นธรรมและใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเห็นว่าคำสั่งฉบับดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๑ (๑)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แต่มิได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะบริบูรณ์หรือเด็ดขาด และได้กำหนดให้มี

เงื่อนไขพิเศษบางประการไว้ ซึ่งทำให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ ต้องมีความเสมอภาค ใช้กับประชาชนทุกคนและทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และไม่จำกัดสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้นแม้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่หากอยู่ในขอบเขตที่กระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตหรือไม่ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างการมีสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น

หลักความได้สัดส่วนในการควบคุมการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ คือ การควบคุมนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะมิได้บัญญัติกำหนดหลักแห่งความได้สัดส่วน ไว้อย่างชัดแจ้ง แต่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งองค์กรนิติบัญญัติ ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยจะกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการนี้ไม่ได้ ซึ่งหลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักการสำคัญสามประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความสมดุล โดยหลักความได้สัดส่วนถือว่ามีฐานะเป็นหลักการในรายละเอียดของหลักนิติธรรมในการควบคุมกฎหมายหรือกฎมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังนี้

หลักแห่งความเหมาะสม

หลักแห่งความเหมาะสมในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่ออกมานั้นต้องเป็นกฎหมายที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะเพียงเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายที่บังคับให้ประชาชนกระทำการหรือมิให้กระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและหรือประโยชน์มหาชนไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้นมาเลย ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสมเพราะไม่สามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จริงในทางปฏิบัติ

หลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความจำเป็น หมายถึง การที่ออกกฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด โดยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยแล้ว รัฐจะเรียกร้องให้ประชาชนจำต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและหรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ย่อมขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความสมดุล

นอกจากนั้นต้องมีหลักแห่งความสมดุล หมายถึง กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม เพราะแม้ว่ากฎหมายนั้นจะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับ ก็เป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักแห่งความสมดุล

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองพรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ยังคงเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ โดยที่พรรคการเมืองเป็นกลุ่มของประชาชนที่มีความเป็นอิสระหรือรวมกลุ่มกันโดยความสมัครใจ มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันหรือสอดคล้องกันมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของกลุ่มหรือพรรคของตน พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สนับสนุน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นกลไกที่เชื่อมโยงและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองคือการจัดหาบุคคลมาเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเริ่มต้นกระบวนการทางการเมือง จึงต้องสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ระบบการเมือง อีกทั้งต้องมีสาขาของพรรคการเมืองที่กระจายไปสู่ภูมิภาคหรือชนบท มีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๔๐ เป็นการกำหนดสถานะ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนของการเป็นพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ยังคงดำรงอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ส่วนสมาชิกพรรคก็ต้องมีคุณสมบัติที่ครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงต้องมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ส่วนการกำหนดให้ยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคโดยแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่พรรคการเมืองและบุคคลในพรรคการเมืองที่มีอยู่ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแสดงว่าเป็นบุคคลตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนด มีหลักฐานที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ เป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายบังคับใช้เฉพาะพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่บังคับใช้กับพรรคที่จัดตั้งขึ้นก่อนอย่างเสมอภาคกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนการให้สมาชิกพรรคการเมืองยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกแสดงเจตนาโดยสมัครใจว่ายังคงมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันกับพรรคที่ตนต้องการเป็นสมาชิก มิได้มีการบังคับแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองสิทธิทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคอย่างเสมอภาค โดยสมาชิกทุกคนของพรรคทุกพรรคหากประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกพรรคใดต้องดำเนินการเช่นเดียวกับพรรคอื่น ๆ เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปมิได้เลือกปฏิบัติเฉพาะพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เป็นมาตรการการจัดระเบียบทะเบียนสมาชิกมิให้ซ้ำซ้อนกัน กรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าการให้สมาชิกยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเปรียบเสมือนว่าพรรคที่มีอยู่เดิมต้องเริ่มต้นใหม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคนั้น เห็นว่า การที่ต้องยืนยันความเป็นสมาชิกพรรคนั้นเป็นการแสดงอุดมการณ์ทางการเมืองที่มั่นคงต่อพรรคเดิม เป็นการป้องกันมิให้มีสถานะเป็นสมาชิกซ้ำกับสมาชิกของพรรคอื่น

ในขณะเดียวกัน ซึ่งที่ผ่านมาบุคคลเดียวมีชื่อในทะเบียนสมาชิกหลายพรรค มีการปลอมชื่อสมาชิกพรรค มีการจ้างบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคซึ่งผู้รับจ้างมิได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งนี้สืบเนื่องจากการจัดระเบียบสมาชิกพรรคไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังเป็นการยืนยันความถูกต้องและเป็นการให้ความสำคัญกับข้อมูลของพรรคและสมาชิกพรรคที่เป็นปัจจุบันมิให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่างพรรคเดิมกับพรรคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ร้องว่าวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองที่ประสงค์ยืนยันการเป็นสมาชิกนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองออกประกาศตามข้อ ๖ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว เพื่อกำหนดวิธีการรายงานทะเบียนสมาชิกตามข้อ ๑ แล้ว และการแสดงหลักฐานการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ นั้น สมาชิกผู้นั้นอาจรับรองตนเองได้ว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับวิธีการยืนยันการเป็นสมาชิก นอกจากการมีหนังสือแล้ว สมาชิกสามารถส่งในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดได้ โดยจะต้องมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และหนังสือยืนยันการเป็นสมาชิกในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใดต้องสามารถยืนยันและสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ เมื่อมีการยืนยันการเป็นสมาชิกต่อหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนสมาชิกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก และจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง โดยพรรคการเมืองต้องมีหลักฐานยืนยันดังกล่าวให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบได้ จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองนั้น ยังคงมีการรับรองเสรีภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ก่อนแล้วที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองซึ่งให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มิได้ห้ามหรือปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการให้สมาชิกยืนยันต่อหัวหน้าพรรคนั้นเป็นมาตรการให้พรรคการเมืองมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและเป็นการทบทวนเจตนารมณ์ของสมาชิกด้วยว่ามีเจตนารมณ์เดียวกันกับพรรคนั้น ๆ หรือไม่ ซึ่งเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทุนประเดิมของพรรคการเมือง การชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ของสมาชิกพรรคที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้พรรคการเมืองแจ้งคณะกรรมการพร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว จัดให้สมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๔ ชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๑ เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีดังกล่าวแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มิได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิม การมีทุนประเดิมนั้นมีผลต่อการที่พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่สำคัญในการส่งผู้ที่มีความเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้ามาทำงานเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการป้องกันมิให้พรรคถูกครอบงำจากบุคคลภายนอกในด้านการเงิน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการควบคุมการใช้อำนาจของพรรคและความมั่นคงของพรรคการเมือง ส่วนการชำระค่าบำรุงสมาชิกพรรคนั้นมีผลให้สมาชิกพรรคมีความเป็นเจ้าของพรรคอย่างแท้จริง

สำหรับกรณีตามมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๔) นั้น เป็นการจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับและจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ การประชุมใหญ่ดังกล่าวนอกจากจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคด้วย ส่วนมาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕)

กำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ภายในกำหนดเวลาตาม (๔) และวรรคสอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาตามวรรคหนึ่งออกไปได้อีกหนึ่งเท่าของระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่คณะกรรมการมีมติให้ขยายแล้วแต่กรณี ให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จสิ้นสภาพลง ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) และ (๕) ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อให้มีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกำหนดให้จัดตั้งสาขาพรรคให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พรรคการเมืองมีความพร้อมครอบคลุมพื้นที่การปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาถึงสถานะของสาขาพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมที่ถูกยุบไปและกำหนดไว้ให้จัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนของพรรคให้ครบถ้วน รวมถึงการแจ้งรายการตามที่กฎหมายกำหนดตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้น เป็นมาตรการในการจัดระเบียบพรรคการเมืองที่ต้องมีจำนวนสมาชิกและสาขาพรรคที่มีความพร้อมและครบถ้วนเพื่อให้เป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์และสามารถดำเนินการได้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ทัน มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ให้ขอขยายระยะเวลาได้โดยมิได้ตัดสิทธิเสียทีเดียว หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกถูกต้องครบถ้วนและมีเจตนารมณ์แน่วแน่ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต่อไปอยู่แล้ว การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขก็จะไม่ได้รับการกระทบกระเทือนมากนัก กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนในวาระเริ่มแรกเท่านั้น จึงจะได้สิทธิ์ต่าง ๆ ของพรรคการเมืองเช่นการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น และเมื่อผ่านวาระเริ่มแรกของบทเฉพาะกาลไปแล้ว การจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือการสมัครสมาชิกพรรค หรือการจัดตั้งสาขาพรรค หรือการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นใด บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ที่จะดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในบทหลักทั่วไปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้หมดสิทธิหรือสิ้นสภาพตามบทเฉพาะกาลแต่ประการใด และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม และความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ อีกทั้งมาตรการจัดระเบียบพรรคการเมืองนี้ยังเป็นมาตรการที่ให้สมาชิกพรรคการเมืองยังคงมีเสรีภาพในการรวมตัวกัน โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำใด ๆ หรือภายใต้การชี้นำของบุคคลใด ๆ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีเหตุผลที่จำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕ และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ยังเห็นว่าการจัดระเบียบพรรคการเมืองนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมพรรคการเมือง สาขา สมาชิกพรรคเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองให้มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยเป็นการคำนึงถึงลักษณะร่วมกันของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ มาตรการที่กำหนดไว้นี้มีวัตถุประสงค์หลักให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริง จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นประโยชน์ต่อการเลือกตั้งของประชาชนโดยทั่วไปและเพื่อให้ความเป็นพรรคการเมืองต้องมีความชัดเจนและมีเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันอย่างถ่องแท้ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมมากกว่าความเสียหายที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับ สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการในรายละเอียดของหลักนิติธรรม กรณีดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๓/๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๕

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ระหว่าง
คณะกรรมการการเลือกตั้ง **ผู้ร้อง**
นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ **ผู้ถูกร้อง**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ ดังนี้

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ขอให้ตรวจสอบหรือไต่สวนรัฐมนตรี จำนวน ๙ ราย ว่ามีการกระทำเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ

อันเป็นการขาดคุณสมบัติความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตราที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ร้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ผู้ร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ตรวจสอบข้อมูลการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี จำนวน ๙ ราย รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นหรือที่ให้บุคคลอื่นถือแทน และมีการแจ้งความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของรัฐมนตรีทั้ง ๙ ราย และแจ้งว่ามีรายนายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ส่วนรัฐมนตรีรายอื่นไม่ได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าวแต่อย่างใด และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกร้องเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทพบว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้จำนวน ๖๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ของบริษัท อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ และเมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีคู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสองแต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีคู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสอง ผู้ถูกร้องจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และโอนหุ้นของคู่สมรสในบริษัททั้งสองดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์

และตลาดหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ผู้ร้องจึงได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาในประเด็นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งข้อเท็จจริง

คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือสองฉบับลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และประธานกรรมการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ตามลำดับ ขอทราบข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยมีรายการเกี่ยวกับการถือหุ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง ๒๕๖๐ ของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องว่า ได้ถือหุ้นในบริษัทจำนวนกี่หุ้น คิดเป็นร้อยละเท่าใดของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัทที่จำหน่ายได้ในขณะนั้น และในปัจจุบันได้รับหุ้นดังกล่าวมาเมื่อใดและโดยวิธีการใด ซึ่งนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง ๒๕๖๐ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ได้ถือหุ้นจำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท โดยได้รับหุ้นจำนวนดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อตั้งบริษัท เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๑ และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเดิม ทั้งนี้ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ได้รับมรดกเป็นที่ดินจากบิดาร่วมกับพี่น้อง และได้นำมาจัดตั้งเป็นบริษัทในภายหลัง และนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง ๒๕๖๐ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ได้ถือหุ้นจำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท โดยได้รับหุ้นจำนวนดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อตั้งบริษัท เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๓ และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเดิม ทั้งนี้ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ได้รับมรดกเป็นที่ดินจากบิดาร่วมกับพี่น้อง และได้นำมาจัดตั้งเป็นบริษัทในภายหลัง คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องทราบว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่กฎหมายกำหนดโดยมิได้มีหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์นอกเหนือจากการที่คู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กรณีจึงเป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ และเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ผู้ถูกร้องมีหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นบริษัทในครอบครัวของ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย และได้รับมรดกจากบิดาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งปรากฏในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ถูกร้องยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๗ กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ และกรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศครบหนึ่งปี เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ และโดยผลของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ถือว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ต่อไป ซึ่งสิทธิในการได้มาและครอบครองทรัพย์สินเป็นสิทธิซึ่งได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ การที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัททั้งสองก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แม้คู่สมรสของผู้ถูกร้องยังคงถือหุ้นดังกล่าวอยู่ก็ไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีข้อจำกัดในการถือหุ้นมิให้คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ได้กำหนดวิธีการไว้ ย่อมแสดงว่ากฎหมายมิได้ห้ามมิให้ถือหุ้นแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ หากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องก็เป็นการพ้นวิสัยที่ผู้ถูกร้องจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งการโอนหุ้นในบริษัททั้งสองให้แก่ นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้องแล้ว โดยปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ การที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้แสดงความประสงค์โอนหุ้นให้แก่บุตรของผู้ถูกร้องแล้วในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ จึงชอบแล้ว เพียงแต่

ขั้นตอนการโอนหุ้นเป็นเรื่องของบริษัทที่จะต้องดำเนินการในภายหลัง โดยระยะเวลาในการดำเนินการผู้ถือหุ้นไม่อาจก้าวล่วงได้ การถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) และจึงไม่เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อผู้ร้องสรุปได้ว่า หลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ได้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกร้องมิได้มีหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว กรณีจึงเป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ผู้ร้องได้มีการประชุม ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ และมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก โดยคะแนนเสียง ๒ เสียง มีความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และคะแนนเสียง ๒ เสียง ให้ยกคำร้อง ประธานในที่ประชุมจึงออกเสียงชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ซึ่งความเห็นของผู้ร้องสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งขณะนั้นคือคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในทันที กล่าวคือ หากผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ ย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่าน

สรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวนคิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวนคิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสอง และหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัททั้งสองในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและต้องโอนหุ้นในบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการดังกล่าว แม้ผู้ถูกร้องจะชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมเอกสารประกอบว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนหุ้นของบริษัททั้งสองฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้องแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและมิได้กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถโอนหุ้นให้กับผู้ใดได้ เมื่อผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ หากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัททั้งสองกำหนดระยะเวลาสามสิบวันที่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบนั้นจะต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาสามสิบวันตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไป เพื่อให้สภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญมีผลโดยสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นในเวลาเดียวกันกับที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวอันเป็นการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนี้ผู้ถูกร้องจึงกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม

ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อรัฐมนตรีกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ที่ว่ารัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องได้มีมติให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. การดำเนินการของผู้ร้องที่ให้ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๒๒ กล่าวคือ ผู้ร้องเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งรักษาการในช่วงเปลี่ยนผ่านของรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ผู้ร้องซึ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งรักษาการจึงกระทำการได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินการของผู้ร้องที่มีคะแนนเสียงของประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ นั้น มติดังกล่าวไม่อาจชี้ขาดได้ว่าเป็นมติด้วยเสียงข้างมาก เพราะเป็นเรื่องให้คุณให้โทษบุคคล มิใช่เรื่องบริหารงานทั่วไปอันเป็นบทบาทที่เหมาะสมของฝ่ายรักษาการ

ดังนั้น การยื่นคำร้องของผู้ร้องที่อ้างว่าเป็นมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีเหตุอันชอบธรรมหรือยังไม่มีมติที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้เฉพาะให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นให้แจ้งต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง จึงมีความหมายไม่รวมรัฐมนตรีชุดของผู้ถูกร้องที่ได้รับแต่งตั้งมาเป็นเวลาเกือบสี่ปีแล้วและได้รับแต่งตั้งก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นเวลาเกินกว่าสามสิบวัน จึงได้รับการยกเว้นไม่นำการถือครองหุ้นมากำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี การตีความของผู้ร้องที่ว่าต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาสามสิบวันตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไปนั้นเป็นการตีความเสมือนการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หรือเท่ากับเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ใช้คำว่า “นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง” ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องเป็นรัฐมนตรีชุดใหม่ที่ได้รับแต่งตั้งหลังจากวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไปแล้ว จึงเป็นการตีความที่คลาดเคลื่อนและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

๓. ผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่อไปตามจำนวนที่เกินกว่ากฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง และได้โอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ถูกร้องและคู่สมรสได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายกรณีเข้ารับตำแหน่ง และได้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะโดยมิได้มีการอำพรางแต่อย่างใด การที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือหุ้นในบริษัททั้งสองก็เป็นบริษัทในครอบครัวของคู่สมรสของผู้ถูกร้องอันเป็นสินส่วนตัวซึ่งเป็นมรดกที่ได้รับมาจากบิดาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับ โดยหุ้นดังกล่าวเป็นมรดกของคู่สมรสของผู้ถูกร้องที่ผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์ใด ๆ จากหุ้นดังกล่าวซึ่งผู้ถูกร้องมิได้มีเจตนาหรือจงใจที่จะกระทำความผิดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่ประการใด และในเรื่องของการป้องกันมิให้ผลประโยชน์ขัดกันของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเรื่องของการถือหุ้นนี้ รัฐมนตรีและคู่สมรสสามารถกระทำได้ ๒ วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง หากประสงค์จะได้รับประโยชน์ต่อไปจากการคงไว้ซึ่งการถือหุ้นในบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น

ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือวิธีที่สอง หากไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นดังกล่าวก็สามารถโอนให้กับบุคคลอื่นทั้งหมดหรือโอนบางส่วนให้เหลือจำนวนที่ไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นดังกล่าวออกไปบางส่วนในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ให้แก่ นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง ทำให้ปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย การที่คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด สอบถามในเรื่องการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้อง ซึ่งกรรมการผู้จัดการทั้งสองบริษัทได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งตอบในประเด็นดังกล่าวแก่คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเป็นข้อเท็จจริงที่ตอบตรงเฉพาะตามคำถาม โดยไม่ได้แยกแยะรายละเอียดการโอนหุ้นบางส่วนในบริษัทให้แก่ นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย เนื่องจากเป็นเรื่องที่บริษัททั้งสองจะต้องแจ้งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ต่อไป อันเป็นเพียงขั้นตอนแจ้งการโอนหุ้นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเรื่องของบริษัททั้งสองที่จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลัง โดยระยะเวลาในการดำเนินการนี้ผู้ถือหุ้นไม่อาจก้าวล่วงได้ ข้อสรุปของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องการโอนหุ้นว่าเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง เพราะคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คือ ภายใน ๔ วัน นับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องจึงมิได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ การถือหุ้นและโอนหุ้นดังกล่าวผู้ถูกร้องมิได้เกี่ยวข้องไม่ได้รับประโยชน์ และไม่มีความประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากหุ้นดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในข้อที่ว่าสมควรที่จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง หรือไม่ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติว่า หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และเอกสารประกอบแล้ว ในชั้นนี้ยังไม่ปรากฏมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมหรือการบริหารราชการแผ่นดิน

แต่ประการใด กรณียังไม่มีเหตุอันควรสงสัยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนตามบทบัญญัติดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วกำหนดให้มีการไต่สวนพยานบุคคลเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ รวม ๓ ปาก ได้แก่ นายมนัส สุขสวัสดิ์ ประธานกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง นายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด และนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด โดยยื่นบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นล่วงหน้าพร้อมมาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. นายมนัส สุขสวัสดิ์ ให้ถ้อยคำว่า หลักฐานการโอนหุ้นของ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง และนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง เป็นเอกสารที่ทำขึ้นภายในบริษัทภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว เพราะถ้ามีการโอนหุ้นกันจริงจะต้องทำหนังสือแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวัน ดังนั้น หนังสือแจ้งความประสงค์โอนหุ้นของบริษัททั้งสอง ฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ หนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ สำเนารายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และสำเนารายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ (หมาย ร ๑๖) ที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างล้วนเป็นเอกสารการประชุมที่รับรู้กันภายในบริษัทเท่านั้นและปรากฏขึ้นภายหลัง จึงเชื่อว่าจัดทำขึ้นโดยลงวันที่ย้อนหลัง และจากการตรวจสอบหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ หนังสือบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ หนังสือบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ และเอกสารสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ.๕) ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ปรากฏว่าได้มีการโอนหุ้นของบริษัททั้งสองแห่งให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ต่างสอดคล้องต้องกันและเชื่อได้ว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือหุ้นในบริษัททั้งสองเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วถึงหกเดือน โดยพยานได้อ้างถึงการแจ้งข้อมูลการถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ว่าจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม (หมาย ร ๑๓) ซึ่งหนังสือดังกล่าวลงนามโดย นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร

กรรมการผู้จัดการ ประธานในที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ โดยมีการพิจารณาเรื่องการแจ้งความประสงค์ขอโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง และเป็นผู้รับมอบอำนาจจากนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง และยังได้ลงนามเป็นพยานท้ายหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ในฐานะกรรมการผู้จัดการ และการแจ้งข้อมูลการถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ว่าจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม (หมาย ร ๑๔) ซึ่งหนังสือดังกล่าวลงนามโดย นายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ ประธานในที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้นบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ โดยมีการพิจารณาเรื่องการแจ้งความประสงค์ขอโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง และยังได้ลงนามเป็นพยานท้ายหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ในฐานะกรรมการผู้จัดการ

พยานได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๓๑ แล้ว ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้พิจารณาจากพยานหลักฐานที่แสวงหามาได้และหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีเพียงพอที่จะทำความเห็นได้ จึงทำความเห็นเสนอต่อผู้ร้อง

๒. นายภัฏฏการก์ บุนนาค ให้ถ้อยคำว่า บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จัดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นปีละ ๑ ครั้ง ภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยปกติมีวาระการประชุมหลัก ดังนี้ วาระที่ ๑ พิจารณารับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่านมา วาระที่ ๒ รายงานผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา วาระที่ ๓ พิจารณาอนุมัติรับรองงบการเงินประจำปีของบริษัท วาระที่ ๔ พิจารณาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและกำหนดค่าตอบแทนประจำปี และวาระที่ ๕ พิจารณาเรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี) แต่ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ มีการประชุมเพียง ๒ วาระ คือ วาระพิจารณาอนุมัติรับรองงบการเงินประจำปีของบริษัท และวาระพิจารณาเรื่องอื่น ๆ เนื่องจากฝ่ายการเงินและวางแผนยังไม่ได้จัดทำข้อมูลให้พร้อมสำหรับการประชุม และจัดให้มีการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยมีเพียงวาระเดียวเพื่อให้ที่ประชุมรับรองสำเนาบัญชีผู้ถือหุ้นเพื่อนำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตามที่ที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐

ได้อนุมัติการโอนหุ้นของ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ให้นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย และกำหนดกรอบเวลาการดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน ส่วนเหตุที่บริษัทไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นภายใน ๑๔ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เนื่องจากหุ้นของบริษัทเป็นหุ้นประเภทระบุชื่อ ถ้ามีการโอนหุ้นต้องแจ้งให้บริษัททราบและแก้ไขในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ในทางปฏิบัติจะต้องนำเข้าที่ประชุมเพื่อรับรองก่อนนำข้อมูลแจ้งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเคยมีกรณีการโอนหุ้นของ นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร โอนหุ้นให้กับบุตร ประกอบกับสำนักงานบัญชีขอเวลาในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๖ เดือน จากนั้นบริษัท ได้นำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ผ่านการอนุมัติรับรองต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ส่วนการนำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) จะต้องใช้หนังสือนำส่งหรือไม่นั้น บริษัทมอบให้สำนักงานบัญชีเป็นผู้ดำเนินการ

พยานยืนยันว่าบริษัทได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งจำนวนร้อยละของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัทที่จำหน่ายได้ในขณะนั้นและในปัจจุบันตามข้อมูลในบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ฉบับสุดท้ายที่มีอยู่ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

๓. นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร ให้ถ้อยคำว่า บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จัดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ปีละ ๑ ครั้ง ภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยปกติมีวาระการประชุมหลัก ดังนี้ วาระที่ ๑ พิจารณารับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่านมา วาระที่ ๒ รายงานผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา วาระที่ ๓ พิจารณาอนุมัติรับรองงบการเงินประจำปีของบริษัท วาระที่ ๔ พิจารณาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและกำหนดค่าตอบแทนประจำปี วาระที่ ๕ พิจารณาเรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี) แต่ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ มีการประชุมเพียง ๒ วาระ คือ วาระพิจารณาอนุมัติรับรองงบการเงินประจำปีของบริษัท และวาระพิจารณาเรื่องอื่น ๆ เนื่องจากฝ่ายการเงินและวางแผนยังไม่ได้จัดทำข้อมูลให้พร้อมสำหรับการประชุมที่ผ่านมาบริษัทไม่ได้มีการประชุมขออนุมัติการโอนหุ้นจากที่ประชุม การส่งเอกสารบัญชีผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) บริษัทจัดส่งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์เพราะเป็นวิธีการตามระเบียบใหม่ บริษัทจัดให้มีการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เพื่อให้ที่ประชุมรับรองสำเนาบัญชีผู้ถือหุ้นที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ผู้ถือหุ้นเพื่อนำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ตามที่ที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้อนุมัติการโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ให้นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย และกำหนดกรอบเวลาการดำเนินการแจ้ง

การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน ส่วนเหตุที่บริษัทไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นภายใน ๑๔ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เนื่องจากหุ้นของบริษัทเป็นหุ้นประเภทระบุชื่อ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลของจำนวนหุ้นจะต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมของบริษัท และต้องเข้าที่ประชุมเพื่อรับรองก่อนแจ้งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และแก้ไขในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ประกอบกับสำนักงานบัญชีขอเวลาในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๖ เดือน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ฝ่ายบัญชีได้จัดส่งเอกสารงบการเงินพร้อมกับบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ พบว่าเอกสารดังกล่าวมีการพิมพ์วันที่ผิด โดยฉบับที่ส่งไปกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ มีการประชุมในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ แต่พิมพ์ผิดไปเป็นวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จากนั้นบริษัทได้นำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ผ่านการอนุมัติรับรองเพื่อนำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐

พยานยืนยันว่าบริษัทได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งจำนวนร้อยละของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัทที่จำหน่ายได้ในขณะนั้นและในปัจจุบันตามข้อมูลในบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ฉบับสุดท้ายที่มีอยู่ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

ผู้ถูกร้องยื่นคำคัดค้านข้อเท็จจริงในบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นล่วงหน้าของนายมนัส สุขสวัสดิ์ สรุปได้ว่า การที่พยานอ้างการตรวจสอบสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสอง ซึ่งเป็นเอกสารของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีการโอนหุ้นเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ นั้น ไม่ถูกต้อง เนื่องจากคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นทั้งสองบริษัทให้นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย แล้ว ตามหนังสือแจ้งความประสงค์โอนหุ้น ฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ หนังสือสัญญาโอนหุ้น ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ สำเนารายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และสำเนารายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ นอกจากนี้ การที่พยานอ้างหนังสือการโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง เป็นเอกสารที่ได้ทำขึ้นโดยลงวันที่ย้อนหลังนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่มีหลักฐานใดมาแสดงว่าเป็นการทำเอกสารย้อนหลัง อีกทั้งเป็นการเสนอความเห็นเพิ่มเติมนอกเหนือจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง

ผู้ร้องยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี มีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ อันเป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวจากการกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ด้วยเหตุนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ผู้ถูกร้องยื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี มีสาระสำคัญเพิ่มเติมจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ อย่างไรก็ตาม ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คู่สมรสของผู้ถูกร้องก็ได้แสดงเจตนาโอนหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ และได้ทำสัญญาโอนหุ้นบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ให้แก่กันโดยสมบูรณ์ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือครองหุ้นในแต่ละบริษัทดังกล่าวมีจำนวนไม่ถึงร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ดังนั้น เมื่อหุ้นที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือครองมีจำนวนไม่ถึงร้อยละห้าตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) ผู้ถูกร้องจึงไม่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ รวมทั้งจากการไต่สวนพยานและคำแถลงการณ์ปิดคดีของคู่กรณีแล้ว คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนด ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทหลัก ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีด้วยเหตุบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านทราบเพื่อพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องจึงเป็นรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสองไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งการมุ่งมั่นทำงานในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบ้านเมือง อันเป็นมาตรการหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นไปโดยสุจริตมิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวโดยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิการถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด สิทธิในการถือหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงคู่สมรสยังคงมีอยู่ เพียงแต่ถูกจำกัดให้ถือหุ้นได้

ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยกรณีถือหุ้นเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐมนตรีจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ว่าในทางใด ๆ และในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า วันที่ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวคือวันใด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยวางหลักการไว้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงเป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ถูกร้องต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องและรวมถึงคู่สมรสของผู้ถูกร้องด้วย

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้พิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแล้วฟังได้ว่า เดิมคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด

คงเหลือจำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ สำหรับบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด คู่สมรสของผู้ถูกร้อง เดิมถือหุ้นจำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ รวมจำนวนหุ้น ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้อง โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด คงเหลือจำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อันว่าหุ้นนั้นย่อมโอนกันได้ โดยมิต้องได้รับความยินยอมของบริษัท เว้นแต่เมื่อเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ซึ่งมีข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ อนึ่งตราสารอันนั้นต้องแถลงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันนั้นด้วย” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดรูปแบบของการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อไว้โดยจะต้องทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอน และมีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงลายมือชื่อรับรองลายมือชื่อ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งบริษัททั้งสองจัดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นของบริษัททั้งสองดังกล่าว การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในแต่ละบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ รับฟังได้ว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นคงเหลือในแต่ละบริษัทไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ตามที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ กำหนด ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ถูกต้องแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ ภักดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม" และวรรคสอง บัญญัติว่า "รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)" โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยต่อเนื่อง โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้ยกเว้นไม่ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสองไม่ได้ยกเว้นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้แจ้งประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่า วันที่ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวคือวันใด ซึ่งปัญหาข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ ที่วางหลักการไว้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงถือว่าผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ และหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติจึงต้องแจ้งต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงฟังยุติได้ว่า คู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ จริง

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนดไว้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

เห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ ที่บัญญัติว่า

"อันว่าหุ้นนั้นย่อมโอนกันได้ โดยมิต้องได้รับความยินยอมของบริษัท เว้นแต่เมื่อเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ซึ่งมีข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ อนึ่งตราสารอันนั้นต้องแถลงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันนั้นด้วย

การโอนเช่นนี้จะนำมาใช้แก่บริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ จนกว่าจะได้จดแจ้งการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนนั้นลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น"

สำหรับสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๙ ที่บัญญัติว่า

"สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นเริ่มแต่วันจดทะเบียนบริษัทนั้น ให้รักษาไว้ ณ สำนักงานของบริษัทแห่งที่ได้บอกทะเบียนไว้ สมุดทะเบียนนี้ให้เปิดให้แก่ผู้ถือหุ้นทั้งหลายดูได้ในระหว่างเวลาทำการโดยไม่เรียกค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งอย่างใด แต่กรรมการจะจำกัดเวลาลงไว้อย่างไรพอสมควรก็ได้ หากไม่น้อยว่ากว่าวันละสองชั่วโมง

ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาที่ประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้วมานั้นไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมิให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ บัญชีรายชื่อนี้ให้มีรายการบรรดาที่ระบุไว้ในมาตราก่อนนั้นทุกประการ"

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนนายตรีวัฒน์ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าวและมีการจดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัท ฯ การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด

จึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัท ฯ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และจากการไต่สวนนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าวและมีการจดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัท ฯ การโอนหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัท ฯ ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐

เมื่อการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้อง เป็นการโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นโดยเด็ดขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง โอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

อาศัยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอนปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๗ บัญญัติป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรีกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีไว้ว่า ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย

การฝ่าฝืนมาตรา ๑๘๗ ดังกล่าว มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องปรามไม่ให้รัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือใช้เวลาไปจัดการดูแลผลประโยชน์ส่วนตน อันจะกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ต้องทุ่มเทเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติด้วยความสุจริตโปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนใด ๆ

สำหรับจำนวนหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนหรือหุ้นของบริษัทที่รัฐธรรมนูญยอมให้รัฐมนตรีถือได้นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเป็นหุ้นส่วนหรือการถือครองหุ้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยมาตรา ๔ บัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็น

หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่จำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของหุ้นส่วนทั้งหมดหรือหุ้นที่จำหน่ายได้

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในขณะได้รับแต่งตั้ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในบริษัทไว้ในมาตรา ๑๘๗ โดยได้บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ บัญญัติยกเว้นลักษณะต้องห้ามและเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ บางประการไว้ตามวรรคสอง แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว มิได้ยกเว้นเหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ประกอบมาตรา ๑๘๗ ไว้ด้วย ฉะนั้น แม้ผู้ถูกร้องจะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ แต่ผู้ถูกร้องยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๘๗ ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง และในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน

สำหรับประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๔ คน ได้พ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ แล้ว จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๒ คน มีมติว่าผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่วนอีก ๒ คน ออกเสียงว่า ไม่มีเหตุให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ประธานได้ออกเสียงชี้ขาดอีก ๑ เสียง ว่า ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนั้น เห็นว่า แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่มาตรา ๗๐ ดังกล่าว ได้บัญญัติให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้ง ๔ คน จึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว และประธานมีอำนาจออกเสียงชี้ขาดอีก ๑ เสียง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ข้อโต้แย้งนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

คดีนี้ ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นรับฟังได้ว่า ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น จากหุ้นทั้งหมดของบริษัทจำนวน ๖๐,๐๐๐ หุ้น และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น จากหุ้นทั้งหมดของบริษัทจำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่าร้อยละ ๕ ของหุ้นที่จำหน่ายได้ หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้ว นางนรีรัตน์ยังคงถือหุ้นจำนวนดังกล่าวอยู่

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า นางนรีรัตน์ได้โอนหุ้นให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะไปแล้ว โดยเป็นหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ซึ่งที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้อนุมัติการโอนหุ้นในการประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้น เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และหุ้นบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ที่ประชุมผู้ถือหุ้นได้อนุมัติการโอนหุ้นในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จนเหลือหุ้นที่ถือครองอยู่ไม่เกินร้อยละ ๕ อันเป็นการโอนหุ้นภายใน ๓๐ วัน หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้ โดยอ้างสัญญาโอนหุ้น รายงานการประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทและบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่คัดและได้รับการรับรองจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

ข้อเท็จจริงจากพยานเอกสารที่ทั้งสองฝ่ายนำส่งและจากการไต่สวนนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร ตัวแทนบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ซึ่งเป็นประธานการประชุมผู้ถือหุ้น และนายภัฏฏการก์ บุนนาค ตัวแทนบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ซึ่งเป็นประธานการประชุมผู้ถือหุ้นและเป็นผู้ลงลายมือชื่อเป็นพยานในหนังสือสัญญาโอนหุ้นของแต่ละบริษัทด้วย ได้ให้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ได้แจ้งขอโอนหุ้นของบริษัททั้งสองต่อกรรมการบริษัท เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ต่อมาบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ทั้งสองบริษัทกำหนดวาระการประชุมใหญ่สามัญประจำปีเพียง ๒ วาระ คือ วาระที่ ๑ พิจารณาอนุมัติรับรองงบการเงินประจำปีสิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ วาระที่ ๒ พิจารณาเรื่องอื่น โดยอ้างว่าวาระการประชุมเรื่องที่เคยปฏิบัติตามปกติอีกหลายเรื่องยังไม่แล้วเสร็จ โดยในวาระที่ ๒ ของการ

ประชุมสามัญของทั้งสองบริษัทในครั้งนี้ ที่ประชุมได้อนุมัติการโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ตามที่แจ้งและบันทึกรายงานการประชุมไว้ว่า จะดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๖ เดือน ซึ่งต่อมาได้มีการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐ เพื่อรับรองบัญชีผู้ถือหุ้นหลังการโอนกรรมสิทธิ์หุ้น

เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างและเอกสารของผู้ถูกร้องขัดกับเหตุผล สภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์และข้อกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ รายงานการประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ของทั้งสองบริษัทมีวาระการประชุมเพียง ๒ วาระ ซึ่งขัดกับการประชุมทุกปีที่ผ่านมาที่มีวาระการประชุม ๕ วาระ ทั้งนี้ ได้ความจากข้อบังคับของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ข้อ ๑๘ ที่มีสาระสำคัญได้กำหนดให้การประชุมใหญ่สามัญประจำปี นอกจากวาระการอนุมัติบัญชีงบดุลของบริษัทแล้ว ยังกำหนดให้มีวาระการเลือกตั้งกรรมการแทนกรรมการที่ครบวาระ และให้เลือกตั้งผู้สอบบัญชีและกำหนดค่าตอบแทนด้วย ส่วนข้อบังคับของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด กำหนดไว้ให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นข้อบังคับของบริษัท ซึ่งข้อบังคับของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีจะต้องพิจารณาเรื่องสำคัญไว้คือ การอนุมัติงบดุลตามมาตรา ๑๑๙๗[๑] การเลือกตั้งกรรมการแทนกรรมการที่ต้องออกตามวาระตามมาตรา ๑๑๕๒ และมาตรา ๑๑๕๓[๒] และการเลือกผู้สอบบัญชีตามมาตรา ๑๒๐๙[๓]

---

[๑] มาตรา ๑๑๙๗ งบดุลนั้นต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคนตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ภายในสี่เดือนนับแต่วันที่ลงในงบดุลนั้น

อนึ่ง ให้ส่งสำเนางบดุลไปยังบุคคลทุกคนบรรดามีชื่อในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทแต่ก่อนวันนัดประชุมใหญ่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน

นอกจากนั้นให้มีสำเนางบดุลเปิดเผยไว้ในสำนักงานของบริษัทในระหว่างเวลาเช่นว่านั้น เพื่อให้ผู้ทรงใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือนั้นตรวจดูได้ด้วย

[๒] มาตรา ๑๑๕๒ ในเมื่อมีการประชุมสามัญครั้งแรกภายหลังแต่จดทะเบียนบริษัทก็ดี และในเมื่อมีการประชุมสามัญครั้งแรกในปีทุก ๆ ปีต่อไปก็ดี ผู้เป็นกรรมการต้องออกจากตำแหน่ง โดยจำนวนหนึ่งในสามเป็นอัตรา ถ้าและจำนวนกรรมการจะแบ่งออกให้ตรงเป็นส่วนสามไม่ได้ ก็ให้ออกโดยจำนวนใกล้ที่สุดกับส่วนหนึ่งในสาม

มาตรา ๑๑๕๓ ตัวกรรมการที่จะต้องออกจากตำแหน่งในปีแรกและปีที่สองภายหลังจดทะเบียนบริษัทนั้น ถ้ากรรมการมิได้ตกลงกันไว้เองเป็นวิธีอื่นไซร้ ก็ให้จับสลากกัน ส่วนปีหลัง ๆ ต่อไปให้กรรมการคนที่ได้อยู่ในตำแหน่งนานที่สุดนั้นเป็นผู้ต้องออก

กรรมการผู้ออกไปนั้นจะเลือกเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้

[๓] มาตรา ๑๒๐๙ ผู้สอบบัญชีนั้น ให้ที่ประชุมสามัญเลือกตั้งทุกปี

ผู้สอบบัญชีคนซึ่งออกไปนั้นจะเลือกกลับเข้ารับตำแหน่งอีกก็ได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งกรรมการแทนกรรมการที่ต้องออกตามวาระ การเลือกผู้สอบบัญชีและกำหนดค่าตอบแทนผู้สอบบัญชีนี้ กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่สามัญ การที่บริษัททั้งสองจัดประชุมใหญ่สามัญโดยไม่กำหนดวาระการประชุมครบถ้วนเหมือนทุกปีที่เคยปฏิบัติ มีเพียงวาระรับรองงบดุลและพิจารณาเรื่องการอนุมัติการโอนหุ้นของนางนรีรัตน์ย่อมขัดต่อกฎหมายและข้อบังคับของบริษัท จึงเป็นพิรุธอันควรสงสัย ไม่น่าเชื่อถือ และสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นซึ่งที่ประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ของทั้งสองบริษัทได้อนุมัติการโอนหุ้นแล้ว ก็ไม่มีการนำส่งให้แก่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าภายใน ๑๔ วัน ตามมาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง[๔] ทั้งการอ้างว่า ในการเรียกประชุมใหญ่สามัญ ข้อมูลในวาระอื่นยังไม่พร้อม ยิ่งไม่น่าเป็นไปได้ ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนพยานที่ศาลเรียกมาให้ถ้อยคำก็ยอมรับว่า เป็นบริษัทในครอบครัว กรรมการก็เป็นกรรมการชุดเดิม ผู้สอบบัญชีก็เป็นคนเดิม ค่าตอบแทนเท่าเดิม จึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องเตรียมข้อมูลใด ๆ การไม่กำหนดวาระการออกและเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการและการเลือกผู้สอบบัญชีจึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ข้ออ้างที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า จะต้องประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อรับรองการเปลี่ยนแปลงการโอนหุ้นของนางนรีรัตน์อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะแจ้งต่อนายทะเบียนนั้น ข้ออ้างดังกล่าวไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับของบริษัทบัญญัติให้การแจ้งเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นต้องขออนุมัติหรือแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นรับทราบอีกครั้งหนึ่งก่อน ทั้งตามมาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะต้องส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (บอจ.๕) ที่เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ ณ วันประชุมใหญ่สามัญเท่านั้น ไม่มีเหตุที่จะต้องเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเพื่ออนุมัติหรือรับทราบอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับบริษัททั้งสองเคยมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นก็ไม่ปรากฏว่าได้เคยนำมาเสนอให้ที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นพิจารณารับรองก่อนที่จะยื่นบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อนายทะเบียนเลย เพิ่งจะมีในครั้งนี้เท่านั้น ข้ออ้างของผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นไปตามข้อกฎหมายและข้อบังคับของบริษัทเอง ทั้งยังขัดต่อเหตุผลและปกติประเพณีที่เคยปฏิบัติมา ข้ออ้างของผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น

อนึ่ง ข้อเท็จจริงยังเป็นที่ยุติว่า เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร และนายภัฏฏการก์ บุนนาค ผู้เป็นกรรมการผู้จัดการและเป็นประธานการประชุมใหญ่สามัญของบริษัททั้งสองได้แจ้งข้อมูลต่อคณะกรรมการไต่สวนของกรรมการการเลือกตั้งตามที่สอบถามไปว่า “จำนวนหุ้นไม่ได้

---

[๔] มาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาที่ประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้วมานั้น ไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมิให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ บัญชีรายชื่อนี้ให้มีรายการบรรดาที่ระบุไว้ในมาตราก่อนนั้นทุกประการ

เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม" ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าเป็นการตอบไปตามข้อมูลที่มีอยู่ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้านั้น ย่อมเป็นการกล่าวอ้างที่ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากหากข้ออ้างนั้นเป็นความจริงการโอนหุ้นย่อมมีผลสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน และ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว เมื่อการโอนหุ้นมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ณ วันประชุมใหญ่สามัญแล้ว บริษัทจึงมีหน้าที่ต้องนำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อนายทะเบียนภายใน ๑๔ วัน นับแต่วันประชุมใหญ่สามัญตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง ไม่มีเหตุต้องให้ที่ประชุมใหญ่วิสามัญพิจารณารับรองอีกครั้งหนึ่ง การส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นให้นายทะเบียนทราบเป็นเพียงการแจ้งให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น หนังสือแจ้งข้อมูลลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ของกรรมการผู้จัดการของบริษัททั้งสองได้ทำขึ้นก่อนมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องทราบในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ หนังสือแจ้งข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือว่าได้ตอบไปตามความเป็นจริง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องในกรณีนี้จึงฟังไม่ขึ้น

นอกจากนี้ เอกสารต่าง ๆ ตามที่ผู้ถูกร้องอ้าง มีเพียงบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ระบุว่านางนรีรัตน์ได้โอนหุ้นให้นายเพื่อนแล้วเท่านั้นที่เป็นเอกสารที่มีการนำส่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในฐานะนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ซึ่งผู้ถูกร้องคัดรับรองมาแสดงเป็นหลักฐาน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกสารดังกล่าวบริษัทได้จัดทำขึ้นและนำส่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้าภายหลังจากผู้ถูกร้องถูกตรวจสอบแล้ว ส่วนเอกสารอื่น ๆ ล้วนเป็นเอกสารที่ผู้ถูกร้องจัดทำขึ้นเองภายในบริษัท มิใช่เอกสารของทางราชการ เอกสารดังกล่าวจึงไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือที่จะรับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นไปภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้

ข้อเท็จจริงจึงน่าเชื่อว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือครองหุ้นในบริษัทเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้ถูกร้องจึงต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยเป็นต้นไปตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด วรรคสอง บัญญัติให้กรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสาม บัญญัติว่ารัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสองไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้ และวรรคสี่ บัญญัติให้นำความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ก็ตามด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

รวมทั้งการมุ่งมั่นทำงานในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบ้านเมือง อันเป็นมาตรการหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การจำกัดสิทธิในความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้คงไว้ไม่เกินตามที่กฎหมายบัญญัติ ขณะที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ มีพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดจำนวนไว้ตามมาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า "รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น (๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น" แม้จะมีการจำกัดสิทธิในความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของรัฐมนตรีและรวมไปถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ซึ่งจะต้องไม่เกินไปกว่าจำนวนตามมาตรา ๔ (๑) และ (๒) ของกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ซึ่งรวมทั้งของคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและบุคคลอื่นที่ครอบครองหรือดูแลการถือหุ้นของรัฐมนตรี รัฐมนตรีและบุคคลดังกล่าวสามารถโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำนวนที่เกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไปให้นิติบุคคลที่รัฐมนตรีมอบหมายให้จัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีอันเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ หรือมิฉะนั้นกรณีรัฐมนตรีและบุคคลดังกล่าวจะไม่รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นก็ได้ โดยโอนหุ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดแต่ละประเภท เพื่อมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง

พิจารณาเฉพาะประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยแล้ว รัฐมนตรีสามารถถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๙ หลักการดังกล่าวมีการนำมาบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ เพียงแต่

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติเพิ่มเติมให้นำการเป็นหุ้นส่วนหรือการถือหุ้นมาใช้บังคับกับคู่สมรสของรัฐมนตรีด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงหลักการนี้ไว้ในมาตรา ๑๘๗ เช่นกัน กรณีจึงต้องถือว่าคู่สมรสของรัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้นโดยผลแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒)

ข้อที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และความในวรรคสองกำหนดให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้ด้วย ดังนี้ รัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ อันเป็นไปตามหลักการความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวรรคสองบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งไว้ว่า นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) หมายความว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และยังเป็นรัฐมนตรีอยู่ในขณะรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ซึ่งรวมถึงกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๗ อันเป็นเหตุให้หากมีการฝ่าฝืน ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวด้วยตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะมาตรานี้ยกเว้นแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) ประกอบมาตรา ๑๘๖ (หมายถึง ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือ

ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) เท่านั้น ดังนั้น รัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และยังเป็นรัฐมนตรีอยู่ในขณะรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า รัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และยังเป็นรัฐมนตรีอยู่ในขณะรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ จะต้องแจ้งการถือหุ้นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ และที่ ๒๐/๒๕๔๔ วางหลักไว้ว่า เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเดิมดำรงตำแหน่งต่อไปต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ดังนั้น รัฐมนตรีซึ่งบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อดำรงตำแหน่งต่อไป จึงต้องถือวันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เป็นวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และเมื่อหากมีกรณีตามมาตรา ๑๘๗ วรรคสอง จะต้องมีหน้าที่ต้องแจ้งการถือหุ้นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันดังกล่าวด้วย สำหรับในกรณีของผู้ถูกร้อง เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวน ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อมามีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ดังนั้น เมื่อมีกรณีผู้ถูกร้องอยู่ในบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ ผู้ถูกร้องจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งการถือหุ้นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

ส่วนการแจ้งการถือหุ้นจะมีเพียงใดนั้น เห็นว่า การจำกัดสิทธิการถือหุ้นตามมาตรา ๑๘๗ มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด สิทธิในการถือหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงคู่สมรสยังคงมีอยู่ เพียงแต่ถูกจำกัดให้ถือหุ้นได้ตามจำนวนที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนด กรณีมีหุ้นเกินจำนวนที่กำหนด หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าว

ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ว่าในทางใด ๆ ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวต่อไป ย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนดได้เช่นกัน โดยต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งซึ่งเป็นระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นต่อไป เพราะเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวความเป็นรัฐมนตรีย่อมสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อมีการโอนหุ้นให้บุคคลอื่นแล้วจึงไม่มีกรณีดังกล่าวอีกต่อไป และการโอนหุ้นของรัฐมนตรีนี้ต้องเป็นนิติกรรมที่มีผลผูกพันตามกฎหมายอีกด้วย ดังนี้ การโอนหุ้นตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือการโอนหุ้นตามกฎหมายที่รัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นต่างก็เป็นวิธีการแสดงเจตนาของรัฐมนตรีที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ว่าในทางใด ๆ อันเป็นการกระทำที่ป้องกันมิให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐมนตรีกับประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมนั่นเอง ส่วนการแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคงมีแต่เฉพาะการโอนหุ้นตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เพราะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะโอนหุ้นให้เกิดผลตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ (๒) ต่อไป

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวน ฟังได้ว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมด ๖๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๑๒ และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ๓,๕๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมด ๒๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๕ ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่าที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒) กำหนด

และผู้ถูกร้องไม่ได้ทำหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบว่าตนประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการไม่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนั้นอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น กรณีที่มีความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัทที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและโอนหุ้นให้นิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ทราบตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ หรือกรณีที่ไม่ประสงค์จะคงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในจำนวนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อาจกระทำได้ด้วยการโอนหุ้นตามปกติ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด ๔ ว่าด้วยบริษัทจำกัด ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยหุ้นและผู้ถือหุ้น มาตรา ๑๑๒๙ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนหุ้นไว้ดังนี้ “อันว่าหุ้นนั้นย่อมโอนกันได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมของบริษัท เว้นแต่เมื่อเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ซึ่งมีข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ และต้องแถลงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันด้วย แต่การโอนเช่นนี้ จะนำมาใช้กับบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้จนกว่าจะได้จดแจ้งการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนนั้นลงในใบทะเบียนผู้ถือหุ้น” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักของการแสดงเจตนาในการโอนหุ้นระหว่างผู้โอนและผู้รับโอนเป็นสำคัญและเป็นไปโดยอิสระ

ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนว่า นางนรีรัตน์คู่สมรสของผู้ถูกร้องมีหนังสือถึงกรรมการบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และกรรมการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ รวมสองฉบับ เพื่อแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นโดยระบุเลขหมายของหุ้นชนิดระบุชื่อจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น และจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ของบริษัททั้งสองตามลำดับ โดยโอนให้แก่นายเพื่อนปรมัตถ์วินัย ซึ่งเป็นบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ถูกร้อง และต่อมาคู่สมรสของผู้ถูกร้องทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น

ของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ การทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท จะถือว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หรือไม่เพียงใด เห็นว่า มาตรา ๑๑๒๙ บัญญัติเงื่อนไขความสมบูรณ์ของการโอนหุ้นไว้ว่า ให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานหนึ่งคนเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อ และต้องระบุเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันด้วย โดยผลของการโอนหุ้นจะผูกพันระหว่างผู้โอนและผู้รับโอน สำหรับผลผูกพันต่อบริษัทและบุคคลภายนอก จะเกิดขึ้นเมื่อได้จดแจ้งการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนนั้นลงในใบทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว ข้อเท็จจริงในคดีนี้ พิจารณาจากพยานหลักฐานสำเนาหนังสือสัญญาโอนหุ้นตามสำเนาเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๑๖ ปรากฏว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ โดยปรากฏลายมือชื่อคู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้โอน ลายมือชื่อนายเพื่อนเป็นผู้รับโอน มีพยานจำนวนสองคนลงชื่อรับรองลายมือชื่อ และมีนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทลงชื่อรับรอง และได้ระบุเลขหมายของหุ้นที่โอนและรับโอนหุ้นตามจำนวนของการโอน และคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ โดยปรากฏลายมือชื่อคู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้โอน ลายมือชื่อนายเพื่อนเป็นผู้รับโอน มีพยานจำนวนสองคนลงชื่อรับรองลายมือชื่อ และมีนายภัฏฏการก์ บุนนาค ซึ่งเป็นกรรมการบริษัทลงชื่อรับรอง และได้ระบุเลขหมายของหุ้นที่โอนและรับโอนหุ้นตามจำนวนของการโอน เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด มีการกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการโอนหุ้นไว้เป็นอย่างอื่นเพราะมีการกระทำต่อหน้ากรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการของบริษัททั้งสองและต่อมามีการนำเรื่องการโอนหุ้นของบริษัททั้งสองไปจดแจ้งแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ หรือมีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการโอนหุ้นเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงฟังได้ว่า การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในบริษัททั้งสองเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และมีผลผูกพันผู้โอนและผู้รับโอน โดยผู้โอนไม่อาจอ้างสิทธิเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องตามจำนวนหุ้นที่ตนโอนไปแล้วได้ และในกรณีนี้ กรรมการผู้จัดการของบริษัททั้งสองลงชื่อรับรู้การโอนหุ้นด้วย จึงต้องถือว่าการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องมีผลผูกพันบริษัทด้วยเช่นกัน ส่วนการที่จะต้องไปดำเนินการจดแจ้งการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนลงในใบทะเบียนผู้ถือหุ้นตามกฎหมายกำหนด เป็นการกระทำของบุคคลอื่นนอกเหนือจากการกระทำของผู้โอนซึ่งต้องใช้เวลาไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ผู้โอนได้ ว่าจะต้องไปดำเนินการให้เสร็จสิ้นเมื่อใด เมื่อการโอนหุ้นของบริษัททั้งสองของคู่สมรสของผู้ถูกร้องกระทำขึ้น

เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ และกระทำภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งถือเป็นวันที่ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จึงมีผลให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัททั้งสองเหลือเพียงจำนวนไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสอง และเป็นจำนวนไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกร้องจึงไม่มีการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลง เฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐) ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้เข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหลายประการตามที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ เป็นบทบัญญัติที่ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญนี้ “ที่เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เพิ่มเติมขึ้น” จากครั้งที่รัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งมาใช้สำหรับรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย

บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ในส่วนที่บัญญัติให้รัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ที่ระบุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อรัฐมนตรีได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ โดยเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มาใช้กับคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย แม้จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๙ ประกอบมาตรา ๓๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๘ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๘๒ (๗) ที่บัญญัติไม่ให้นำบทบัญญัติในเรื่องการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยทันทีก็ตาม ก็ถือว่าหลักการอนุญาตให้รัฐมนตรีมีวิธีบริหารจัดการหุ้นส่วนหรือการเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีได้ใช้บังคับมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เมื่อคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและความเหมาะสม รวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปและหลักนิติธรรม ในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่องและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไปพร้อมกัน จึงถือว่าบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ในกรณีตามคำร้องนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักในการปกครองประเทศ

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ผู้ถูกร้องจึงปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ต่อไปและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติหลักเกณฑ์การเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีไว้ ๒ กรณี ได้แก่

(๑) กรณีรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง กรณีรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยมีพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ (๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น (๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น ดังนั้น รัฐมนตรีจึงยังคงเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทได้ แต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

กรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น ได้ตรวจสอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่พบการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้ พบเพียงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๙ (ที่ไม่ใช่บทเฉพาะกาล) ได้กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เพื่อให้รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเวลาไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเองเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ซึ่งได้ให้เวลารัฐมนตรีดำเนินการเป็นเวลา ๑๒๐ วัน บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาบังคับใช้กับการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้

(๒) กรณีรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีท่านนั้นแจ้งความประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งแล้ว จึงค่อยไปดำเนินการโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น โดยพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเป็น ๓ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี

๒) ไปดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

๓) เมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น

ประกอบกับมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สำหรับข้อห้ามการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติของรัฐมนตรี มีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๐๙ ซึ่งมีเนื้อหาทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ ก็บัญญัติให้ไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๙ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัตการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้น

เมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ยังได้ถูกนำมาใช้บังคับ**โดยอนุโลม**กับกรณีคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีที่ไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดด้วย ซึ่งได้บัญญัติหลักดังกล่าวขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยไม่

มีการปรับแก้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปแต่อย่างใด

ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๑ เป็นกรณีที่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะยังคงประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้ ซึ่งเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔

การบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่เคยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายอยู่แต่เดิมนั้นมีข้อควรพิจารณาสองประการกล่าวคือ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เช่น อายุ การต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือให้ล้มละลาย เป็นต้น กับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่เปลี่ยนแปลงได้โดยให้ปฏิบัติให้ถูกต้องในภายหลัง เช่น ต้องลาออกจากราชการ ต้องลดจำนวนหุ้นลง ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งอย่างแรกย่อมมีผลทันทีที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ส่วนอย่างที่สองต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องรับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์ในการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละห้าต่อไป จึงเป็นกรณีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง และเมื่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญสามารถไปดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติได้ เมื่อกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาใหม่ทำให้ผู้ที่อยู่ในบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการที่ต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะเสียสิทธิ์หรืออาจถึงขั้นได้รับโทษทางอาญา การตรากฎหมายดังกล่าว จึงต้องทอดระยะเวลาออกไประยะหนึ่งเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ดังนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการในบทเฉพาะสำหรับรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วโดยชอบก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ไม่พบการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ไว้เช่นเดียวกัน เมื่อเปรียบเทียบกับที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ ได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นของคู่สมรสรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง แม้ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๑) จะอนุโลมใช้พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้กับหลักการการถือประโยชน์จากการถือหุ้นของบริษัทเกินกว่าร้อยละห้า ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง แล้ว แต่ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวก็เป็นคนละกรณีกับคดีนี้ซึ่งเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะถือประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง เมื่อกฎหมายทำให้บุคคลได้รับผลร้ายหรืออาจได้รับโทษจึงต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการ ไม่อาจอนุโลมเอากฎหมายที่เห็นว่าใกล้เคียง เช่น พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับได้ตามอำเภอใจ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรตรากฎหมายเพื่ออนุวัตการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง โดยเร็วเพื่อให้การเข้ารับตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีในอนาคตมีความถูกต้อง ชัดเจน และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในภายหน้า

อาศัยเหตุผลตามข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับกรณีนี้ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำสัญญาโอนหุ้นฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ และได้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายชื่อในทะเบียนผู้ถือหุ้นในภายหลังแล้วจึงเป็นการโอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่ได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขาดคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีจึงยังไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยไม่สะดุดหยุดลง

มีผลให้สถานะความเป็นรัฐมนตรีของบุคคลผู้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีความสมบูรณ์โดยต่อเนื่อง โดยได้ยกเว้นไม่นำลักษณะต้องห้ามและเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีในบทหลักตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๗ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ โดยได้ยกเว้นเหตุตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ (๑) โดยไม่ได้ยกเว้นการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องจึงเป็นรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ การพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง แม้รัฐธรรมนูญอันเป็นฉบับชั่วคราวจะได้ยกเว้นการกระทำอันเป็นการต้องห้ามในเรื่องดังกล่าวแก่รัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันเป็นฉบับถาวรมิได้มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ แต่กลับบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่ารัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งหากมีเหตุดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ร)๑๕๗ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านถึงข้อพึงระวังสำหรับรัฐมนตรีในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๗ โดยในข้อ ๓.๓.๖ ระบุว่า ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ (ร้อยละห้า) และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ทั้งนี้ ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีและการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ได้บัญญัติหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๙ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันมิให้รัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัว อันเป็นการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเป็นสำคัญ ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งของตนเอื้อประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ถูกร้องรวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะจึงต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น (๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น” อันมีความมุ่งหมายที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งคำว่า

"ไม่คงไว้" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ มีความหมายว่า หากเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นอยู่ก็ต้องถอนตนจากการเป็นหุ้นส่วนหรือจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัตินั้นไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่น อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรียังคงประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือ "คงไว้" ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติต่อไป ก็จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ซึ่งใช้บังคับแก่ความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย โดยทั้งสองกรณีมีผลทำให้การขัดกันแห่งผลประโยชน์อันเกิดจากการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนหรือของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้นได้ถูกปลดเปลื้องให้สิ้นไป อีกทั้งเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้ที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติต่อไป ต้องดำเนินการแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่า วันที่ได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติดังกล่าวคือวันใด ซึ่งปัญหาข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๓ คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ ที่วางหลักการไว้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงถือว่าผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

ซึ่งหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติต่อไปก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาต่อไปว่า หากผู้ถูกร้องประสงค์จะไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ โดยจะโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้แก่บุคคลอื่นจะต้องกระทำเมื่อใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เห็นว่า จะต้องมีกำหนดระยะเวลาพอสมควรที่จะให้ผู้ถูกร้องไปดำเนินการปลดเปลื้องตนเองให้พ้นจากเหตุแห่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ดังกล่าว เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้ที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติต่อไปต้องดำเนินการแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีต้องแสดงความประสงค์ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไว้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นเดียวกัน โดยเป็นการเลือกว่าจะแสดงความประสงค์ไปในทางใด ดังนั้น หากผู้ถูกร้องประสงค์จะไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ โดยโอนหุ้นส่วนที่เกินนั้นให้แก่บุคคลอื่นก็จะต้องดำเนินการโอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องด้วย

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่าคำวินิจฉัยและการยื่นคำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ผู้ร้องเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ บัญญัติให้ผู้ร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๓) ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ บทบัญญัติแห่ง

กฎหมายดังกล่าวมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ได้บัญญัติให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร้องจึงพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ส่วนการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของผู้ร้องก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวน การไต่สวน การดำเนินคดีหรือการดำเนินการอื่นใด ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ร้องซึ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจึงมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและสามารถดำเนินการใด ๆ ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ร้องเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ร้องได้ให้โอกาสผู้ถูกร้องทราบเหตุแห่งการร้องและให้ผู้ถูกร้องได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว การใช้อำนาจของผู้ร้องเพื่อให้มีการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติและให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุม

มีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด" เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นการประชุมลงมติเรื่องของผู้ถูกร้อง ผู้ร้องมีกรรมการจำนวนสี่คน ซึ่งกรรมการแต่ละคนได้ลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติและปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเท่ากันสองต่อสองเสียง ประธานในที่ประชุมจึงมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ดังนั้น การลงมติในการประชุมของผู้ร้องโดยมีคำวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ และให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

การกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นนี้ ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ ลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ต่อมาคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ แจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และตามรายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ระบุในวาระที่ ๒ ว่า ที่ประชุมพิจารณาแล้วอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว และจะดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกเดือน ซึ่งบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้นำส่งข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ณ วันประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรส

ของผู้ถูกร้องคงมีจำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ต่อมาคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือที่ ลต ๐๒๐๓/๕๓๙๕ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของรัฐมนตรี ซึ่งบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม และต่อมาในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้นำส่งข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing โดยบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ณ วันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องมีการเปลี่ยนแปลงเหลือ ๒,๔๐๐ หุ้น โดยได้โอนหุ้นเลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ และสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้จดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น โดยระบุวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นวันเดือนปีที่มีการโอนและการได้มาซึ่งหุ้นดังกล่าว ตามหนังสือสัญญาโอนหุ้นลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐

นอกจากนี้ คู่สมรสของผู้ถูกร้องยังถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ ลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดครึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ต่อมาคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ แจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ รวมจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และตามรายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ระบุไว้ในวาระที่ ๒ ว่าที่ประชุมพิจารณาแล้วอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว และจะดำเนินการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกเดือน ซึ่งบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้นำส่งข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ณ วันประชุมสามัญ

ผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องคงมีจำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ต่อมาคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือที่ ลต ๐๒๐๓/๕๓๙๖ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของรัฐมนตรี ซึ่งบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๐ นางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดครึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม และต่อมาในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้นำส่งข้อมูลบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing โดยบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น ณ วันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องมีการเปลี่ยนแปลงเหลือ ๘๐๐ หุ้น โดยได้โอนหุ้นเลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ และสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้จดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น โดยระบุวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นวันเดือนปีที่มีการโอนและการได้มาซึ่งหุ้นดังกล่าว ตามหนังสือสัญญาโอนหุ้นลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น และของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด รวมจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว โดยหลังจากคู่สมรสของผู้ถูกร้องโอนหุ้นให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย แล้ว คู่สมรสของผู้ถูกร้องยังคงถือหุ้นในบริษัททั้งสองโดยคิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องประสงค์จะไม่คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และทำให้การขัดกันแห่งผลประโยชน์อันเกิดจากการที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้านั้นได้ถูกปลดเปลื้องให้สิ้นไป นับแต่วันที่กรรมสิทธิ์ในหุ้นของทั้งสองบริษัทได้โอนไปยังนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย เนื่องจากได้มีการทำสัญญาโอนหุ้นถูกต้องตามแบบที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ

ของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ อนึ่งตราสารอันนั้นต้องแถลงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันนั้นด้วย" ดังนั้น การโอนดังกล่าวจึงสมบูรณ์ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้หนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จะได้ระบุว่าทำขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จะได้ระบุว่าทำขึ้นในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้ลงลายมือชื่อในหนังสือสัญญาโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องและเป็นประธานในที่ประชุมตามรายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ซึ่งมีวาระพิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว และนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้ลงลายมือชื่อในหนังสือสัญญาโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องและเป็นประธานในที่ประชุมตามรายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ซึ่งมีวาระพิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว บุคคลทั้งสองจึงเป็นผู้รู้เห็นและทราบข้อมูลรายละเอียดการโอนหุ้นดังกล่าว และถือว่าบริษัททราบเรื่องการโอนหุ้นดังกล่าวแล้ว แต่กลับแจ้งข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม และในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดครึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดในบริษัท และจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม โดยกรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสองอ้างว่าได้รายงานตามข้อมูลเดิมที่ปรากฏในทะเบียนของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ทั้งที่กรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสองทราบถึงข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก่อนแล้วและสามารถแจ้งข้อมูลนี้ต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่มิได้แจ้งข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องผิดปกติวิสัยของกรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสอง ประกอบกับบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ที่บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้นำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ปรากฏว่า ณ วันประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ นั้น จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องคงมีจำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลง และบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕)

ที่บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้นำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ปรากฏว่า ณ วันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องจึงมีการเปลี่ยนแปลงเหลือ ๒,๔๐๐ หุ้น โดยได้โอนหุ้นจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ และบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ที่บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้นำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ปรากฏว่า ณ วันประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องคงมีจำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลง และบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ที่บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้นำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ปรากฏว่า ณ วันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องจึงมีการเปลี่ยนแปลงเหลือ ๘๐๐ หุ้น โดยได้โอนหุ้นจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ที่บริษัททั้งสองส่งไว้ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้านั้นเป็นเอกสารราชการและบริษัทได้รับรองว่าเป็นรายการที่ถูกต้องตรงกับสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น โดยสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้จดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นโดยระบุวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นวันเดือนปีที่มีการโอนและการได้มาซึ่งหุ้นดังกล่าว ทั้งที่การจดแจ้งการโอนและการรับโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสองเป็นเรื่องที่บริษัทสามารถดำเนินการได้เองหลังจากที่ประชุมได้อนุมัติการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องแล้ว นอกจากนี้ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ที่บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้นำส่งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ DBD e-Filing เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ยังปรากฏว่า ณ วันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นอีกหนึ่งราย คือ นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการโอนหุ้นจำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น ให้แก่นางธัญญา วงศ์ยืน และโอนหุ้นจำนวน ๑,๐๐๐ หุ้น ให้แก่นายวิรวัฒน์ ทังสุบุตร ซึ่งลงทะเบียนเป็นผู้ถือหุ้นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ และสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้จดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นโดยระบุวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นวันเดือนปีที่มีการโอนและการได้มาซึ่งหุ้นดังกล่าว โดยมิได้มีการ

ระบุถึงหนังสือสัญญาโอนหุ้นดังเช่นกรณีของคู่สมรสของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด ดังนั้น แม้คู่สัญญาตามหนังสือสัญญาโอนหุ้นจะได้แสดงเจตนาให้สัญญาโอนหุ้นนั้นเกิดขึ้นในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับก็ตาม แต่การใช้สิทธิแห่งตนดังกล่าวนั้นย่อมมีผลต่อการพิจารณาว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่ จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างวันที่ตามที่ลงในหนังสือสัญญาโอนหุ้นได้ ข้อเท็จจริงจึงเชื่อได้ว่าวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นวันที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด รวม ๔,๘๐๐ หุ้น และของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด รวม ๒,๗๐๐ หุ้น ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ซึ่งเป็นบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีต้องแสดงความประสงค์ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไว้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ คือ วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ โดยโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นส่วนที่เกินนั้นให้แก่บุคคลอื่นภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แต่คู่สมรสของผู้ถูกร้องไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๗ และเป็นเหตุให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ และให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

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 คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

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 และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสองบัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (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 ส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๗ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นก็คือคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวในทันทีนับแต่นั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่มีอยู่แล้วต่อไปเพียงเท่าที่ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่โดยระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๗ นั้นได้ล่วงเลยนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งมานานแล้ว กรณีจึงต้องดำเนินการเพียงเท่าที่จะสามารถกระทำได้โดยต้องไม่กระทบถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลจนเกินสมควรและการดำเนินการนั้นต้องเกิดดุลยภาพระหว่างสิทธิของปัจเจกบุคคลกับประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มิให้การกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้นมีอยู่อีกต่อไปประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกท่านพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ (ร้อยละ ๕) ทั้งนี้ ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย

ดังนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ แต่โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๔ ให้ถือว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไปด้วยเช่นกัน

หากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นของนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือวิธีที่สอง รัฐมนตรีหรือคู่สมรส หากไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากหุ้นดังกล่าว ก็สามารถโอนให้กับบุคคลอื่นทั้งหมดหรือโอนบางส่วนให้เหลือจำนวนที่ไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกร้องซึ่งเป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น กรณีที่รัฐมนตรีหรือคู่สมรส หากไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะนำบทบัญญัติดังกล่าวนี้มาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้เพียงใด เห็นว่า กรณีผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ ดังนั้นระยะเวลาที่ผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่ง ซึ่งต้องแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในทางปฏิบัติการตีความต้องให้สอดคล้องกับแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ กล่าวคือกรณีของผู้ถูกร้องจึงต้องถือเอาระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นผลบังคับแก่ผู้ถูกร้องที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๗ ต่อไป กรณีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ถูกร้องได้ดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๘๗ แล้วหรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการเกี่ยวกับหุ้นในบริษัททั้งสองไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งประเด็นนี้ศาลจะได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นที่สองต่อไป

ในประเด็นที่ ๒ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่อมาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เดิมนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรส

ของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับแล้ว ได้ความว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ 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 ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑-๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ 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 ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

เห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อจะต้องทำหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอนโดยมีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้นด้วยแล้ว มิฉะนั้นจะต้องเป็นโมฆะ ซึ่งเป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการแจ้งการโอนให้บริษัทจดทะเบียนการโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น หากไม่มีการจดแจ้งการรับโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น การโอนนั้นก็ยังใช้ยันบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสาม และให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาที่ประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้วไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมิให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องโอนหุ้นดังกล่าวทั้งสองบริษัทให้แก่บุคคลอื่นโดยเด็ดขาดไปเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ และบริษัททั้งสองได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นทั้งสองบริษัทและมีการจดแจ้งลงทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้วซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัท การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องจึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัทในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ ส่วนการเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นและการแจ้งนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทเป็นเรื่องการดำเนินงานภายในที่บริษัทต้องไปดำเนินการต่อไป ไม่เกี่ยวข้องหรือมิใช่หน้าที่ของผู้โอนและผู้รับโอนแต่อย่างใด เมื่อการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการโอนในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งและคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง โดยชอบแล้ว

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ ๒ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า

๑.๑ ตามหลักกฎหมายทั่วไป การพิจารณาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายสามารถพิจารณาได้ ๓ ด้าน คือ ด้านเวลา ด้านบุคคลและด้านดินแดน ซึ่งโดยปกติแล้วการบังคับใช้กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ จะมีผลทั้งทางด้านเวลา ด้านบุคคลและด้านดินแดนไปพร้อม ๆ กัน สำหรับกรณีด้านเวลานั้น กฎหมายจะใช้บังคับเมื่อใด จะปรากฏในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยหลักการแล้ว ประกาศเมื่อใดก็จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่กฎหมายจะประกาศไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ กรณีมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๒ และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๓๙ เป็นต้น กรณีมีผลใช้บังคับเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๖๐ วันไปแล้ว เช่น พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒ เป็นต้น กรณีมีผลใช้บังคับเมื่อล่วงพ้น ๙๐ วันไปแล้ว เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒ และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒ เป็นต้น และกรณีมีผลใช้บังคับเมื่อล่วงพ้น ๑๘๐ วันไปแล้ว เช่น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒ เป็นต้น สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับลงไว้ดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลัก "กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง" หมายความว่า กฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น โดยจะไม่บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันบังคับใช้กฎหมาย

๑.๒ ตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ได้วางหลักไว้ว่า

"ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง สำหรับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๕) ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบจะเป็นวันใดนั้น ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๗ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยถือวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่ง"

๑.๒.๒ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ได้วางหลักไว้ว่า

"รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" หมายความว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ยังคงความเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่ง"

๑.๒.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้วางหลักไว้ว่า

"รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๓ และ ๒๗/๒๕๔๓ สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรี

ในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จึงต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๑๗ วรรคหนึ่ง กรณีนี้ได้ความว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงถือว่า เข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ตามนัยคำวินิจฉัยข้างต้น"

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๓ คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ สรุปได้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อกรณีนี้ได้ความว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงถือว่าผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

สำหรับลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒)

(๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น ไม่ได้ยกเว้นกรณีรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และหากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปให้รัฐมนตรีแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ แต่ถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ อยู่ก่อนแล้วก็ต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ดังนั้น หากผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ถูกร้องก็ต้องโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไปให้ผู้อื่นหรือโอนหุ้นให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งตามหลักการของบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕

ดังนั้น ด้วยเหตุผลตามหลักกฎหมายทั่วไปและตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงต้องนำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้

ประเด็นที่ ๒ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า

๒.๑ ตามหลักการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทยมีวิวัฒนาการการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๘๐ พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๘๒ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น ส่วนกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ The Ethics in Government Act of ๑๙๗๘ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง ฉบับที่ ๘๘ - ๒๒๖ และ ๘๘ - ๒๒๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๘ (Loi organique n. ๘๘ - ๒๒๖, ๘๘ - ๒๒๗ du mars ๑๙๘๘ relative a la transparence financiere de la vie politique) เป็นต้น

๒.๒ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

๒.๒.๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒/๒๕๔๐ ได้วางหลักไว้ว่า

"ความมุ่งหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อ เป็นโมฆะนั้น เป็นการกำหนดแบบของการโอนหุ้น

ว่าจะต้องทำอย่างไรจึงจะได้มีหลักฐานการโอนที่แน่นอนเท่านั้น หาใช่เป็นแบบของการซื้อขายหุ้นไม่ ผู้ซื้อหุ้นที่มิได้ทำการโอนถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่อาจอ้างว่าเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ยังไม่อาจใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นในบริษัทตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้เท่านั้น จึงมิอาจถือเป็นการขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะไม่"

๒.๒.๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๓/๒๕๔๕ ได้วางหลักไว้ว่า

"การโอนหุ้นก็ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง กรณีการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งกำหนดแบบไว้ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนและผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อนั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ"

ด้วยแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อจะต้องทำหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอน โดยมีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้นด้วยแล้ว มิฉะนั้นจะต้องเป็นโมฆะ ซึ่งเป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการแจ้งการโอนให้บริษัทจดทะเบียนการโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น หากไม่มีการจดแจ้งการรับโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น การโอนนั้นก็ยังใช้ยันบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสาม และให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาที่ประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้ว ไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมิให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า คู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด

จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ รวมจำนวนหุ้น ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

ข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานเอกสาร และจากการไต่สวนนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว นอกจากนั้น ต่อมายังปรากฏว่า ที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๐.๐๐ น. ณ สำนักงานบริษัท ฯ ได้พิจารณาอนุมัติรับรองบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่แก้ไขอีกด้วย และจากการไต่สวนนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว นอกจากนั้น ต่อมายังปรากฏว่า ที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ สำนักงานบริษัท ฯ ได้พิจารณาอนุมัติรับรองบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ได้แก้ไขอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การโอนหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้องในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ย่อมมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัท ฯ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และการโอนหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด มีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัท ฯ ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ แม้กรรมการบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และกรรมการบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จะมีการจดแจ้งการลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ และนำส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่ก็เป็นหน้าที่ของบริษัทที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวซึ่งไม่ทำให้การโอนหุ้นที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัทเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่า เมื่อการโอนหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้อง เป็นการโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด

จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒ /๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๘๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง

ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๑๘๗ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด

ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคสองไม่ว่าในทางใด ๆ มิได้

มาตรานี้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย

มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)

การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

มาตรา ๗ ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

๓. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น

มาตรา ๖ นิติบุคคลที่รัฐมนตรีจะโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ร้อง ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ว่า นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ซึ่งส่งผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อรัฐมนตรีกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ที่ให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ให้ส่งเรื่องนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ซึ่งส่งผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๔) ให้แจ้งผู้ร้องทราบและแจ้งผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าการมีคำวินิจฉัยและการยื่นคำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ผู้ร้องเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ บัญญัติให้ผู้ร้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๓) ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร้องจึงพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ส่วนการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของผู้ร้องก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวใช้บังคับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การดำเนินการสืบสวน สอบสวน การไต่สวน การดำเนินคดีหรือการดำเนินการอื่นใด ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ร้องซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและสามารถดำเนินการใด ๆ ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๒

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ร้องเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ร้องได้ให้โอกาสผู้ถูกร้องทราบเหตุแห่งการร้องและให้ผู้ถูกร้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว การใช้อำนาจของผู้ร้องเพื่อให้มีการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า คำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ และให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ผู้ร้องมีกรรมการจำนวนสี่คน ซึ่งกรรมการแต่ละคนได้ลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติและปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเท่ากันสองต่อสองเสียง ประธานในที่ประชุมจึงมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ดังนั้น การลงมติในการประชุมของผู้ร้องโดยมีคำวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ และให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อมามีดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ด้วยโดยอนุโลม" วรรคสอง บัญญัติว่า "รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)" และวรรคสามบัญญัติว่า "การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย" รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยต่อเนื่อง จึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้ยกเว้นไม่ให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งหลักการลักษณะเช่นนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๘ วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๗ วรรคสี่ เป็นต้น ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ไว้โดยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๐ และตามมาตรา ๘ เป็นต้น และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ เช่น มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง เป็นต้น และยกเว้นการไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้นตามมาตรา ๑๗๐ (๓) และ (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เห็นได้ว่า การบัญญัติมิให้นำบทบัญญัติใด ๆ ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีมาใช้บังคับนั้น รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ามิให้นำบทบัญญัติมาตราใดมาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกรณีในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๗๐ ก็ได้บัญญัติยกเว้น (๓) และ (๔) ส่วน (๕) ยกเว้นเฉพาะตามมาตรา ๑๘๔ (๑) ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง มิได้บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๗๐ (๕) ในเรื่องการกระทำอันเป็นการต้องห้ามในกรณีรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นไปโดยสุจริตมิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวโดยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้ กรณีจะต้องพิจารณาต่อไปว่า มาตรา ๑๘๗ นำมาใช้กับผู้ถูกร้องหรือไม่ ในเมื่อมาตรา ๑๘๗ วรรคสอง บัญญัติให้ รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือต้องการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ผู้ถูกร้องอ้างว่า ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ก่อนวันประกาศใช้

รัฐธรรมนูญนี้จึงไม่มีวันที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ เห็นว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๔๓ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔) จึงถือว่าผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ นอกจากนี้ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ คือ โดยให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ย่อมถือได้ว่ารัฐมนตรีทุกท่านรวมทั้งผู้ถูกร้องจะต้องรู้และเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและจะต้องปฏิบัติตาม จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวรวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับกับผู้ถูกร้องได้เพียงใดนั้น เห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และหากประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีด้วย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการ

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ และเพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัว โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ได้บัญญัติหลักการไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๙ ในการห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท คือ การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทย่อมมีอำนาจบริหารมีสิทธิได้รับผลกำไรจากการดำเนินการ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และขัดต่อการทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและอาจใช้อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งของตนเอื้อประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีหุ้นส่วนได้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มุ่งหมายที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกันกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ และหากรัฐมนตรีถือหุ้นเกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทอยู่ก่อนวันเข้ารับตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ รัฐมนตรีจะต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป โดยต้องจำหน่ายหุ้นเหล่านั้น ไม่ว่าจะด้วยการให้หรือขายไปให้เหลือตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และหากรัฐมนตรีประสงค์จะได้ประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือการเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการเหล่านั้นอยู่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ก็ให้กระทำได้โดยให้แจ้งความประสงค์ของตนเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้นำความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นดังกล่าวมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี ก็ด้วยเหตุที่ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวเดียวกันซึ่งอาจกระทำการแทนกันได้ รวมทั้งมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย แต่หากเป็นบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วย่อมพ้นจากอำนาจปกครองของบิดามารดา และย่อมต้องมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพของตนเอง รัฐธรรมนูญจึงไม่นำเรื่องความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นดังกล่าวมาใช้บังคับ อันจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลมากเกินไป นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ ยังได้บัญญัติให้นำเรื่องความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นดังกล่าวมาใช้บังคับกับการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ แต่ถ้าเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ อยู่ก่อนแล้วก็ต้องไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป การไม่คงไว้จะกระทำได้โดยการจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่ากฎหมายบัญญัตินั้นไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นตามมาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็สามารถกระทำได้โดยแจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ตามมาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ซึ่งทั้งสองกรณีมีผลเช่นเดียวกันคือ รัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจควบคุมบริหารหุ้นหรือหุ้นส่วนที่เคยเป็นของตนอีกต่อไปแล้ว อันจะช่วยระงับปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ได้ ดังนั้น หากผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ถูกร้องก็ต้องโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติไปให้ผู้อื่น

มีข้อพิจารณาต่อไปว่าหากผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติและจะโอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้แก่บุคคลอื่นจะต้องกระทำเมื่อใด เนื่องจากผู้ถูกร้องเป็นคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้น

ในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จำนวน ๖๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยได้รับหุ้นจำนวนดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อตั้งบริษัท ฯ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๑ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยได้รับหุ้นจำนวนดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อตั้งบริษัท ฯ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๓ ซึ่งการถือหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้องทั้งสองบริษัทเป็นการถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ เห็นว่า หากผู้ถูกร้องประสงค์จะโอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้แก่บุคคลอื่น ผู้ถูกร้องย่อมไม่อาจจะดำเนินการโอนหุ้นได้ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่อาจทราบว่ารัฐธรรมนูญจะประกาศใช้เมื่อใดซึ่งเมื่อจะนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มาใช้บังคับกับผู้ถูกร้อง เพื่อความเป็นธรรมจึงต้องมีกำหนดระยะเวลาอันสมควรที่จะให้ผู้ถูกร้องไปดำเนินการ มิใช่ให้ผู้ถูกร้องต้องตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ โดยทันทีทำให้ผู้ถูกร้องไม่อาจเลือกได้ว่าจะโอนหุ้นในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัตินั้นให้แก่บุคคลอื่นหรือโดยการโอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง สำหรับระยะเวลาในกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติและจะโอนหุ้นส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้แก่บุคคลอื่นนั้น เห็นว่า การโอนหุ้น หมายถึง การที่หุ้นเปลี่ยนมือจากผู้ถือหุ้นไปสู่ผู้รับโอน ซึ่งการที่หุ้นเปลี่ยนมือจากผู้ถือหุ้นไปสู่ผู้รับโอนนั้นอาจเกิดโดยการแสดงเจตนาทำนิติกรรมระหว่างกัน เช่น การที่หุ้นเปลี่ยนมือโดยเจตนาของผู้ถือหุ้นและผู้รับโอน และการโอนหุ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น โดยทางมรดก หรือโดยคำพิพากษาของศาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามการโอนหุ้นอาจมีข้อจำกัดในการโอนหุ้นก็ได้ โดยอาจเป็นข้อจำกัดในการโอนหุ้นโดยข้อกฎหมาย หรือข้อจำกัดในการโอนหุ้นโดยข้อบังคับบริษัท หรือข้อจำกัดในการโอนหุ้นโดยสัญญาผู้ถือหุ้น ซึ่งระยะเวลาในการโอนหุ้นจะมีระยะเท่าใดนั้นต้องพิจารณาถึงประเภทของหุ้นและข้อจำกัดในการโอนหุ้นประกอบด้วย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดรายละเอียด วิธีการในกรณีดังกล่าวไว้เหมือนเช่นกรณีรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๘๗

วรรคสอง ที่มีความมุ่งหมายไม่ต้องการให้รัฐมนตรีคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีต้องแจ้งต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีจะต้องแสดงเจตนาว่าไม่ต้องการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปโดยจะต้องแสดงเจตนาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๕ ที่กำหนดระยะเวลาสามสิบวันในการแสดงความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบต่อไป ในกรณีที่รัฐมนตรีได้รับหุ้นส่วนหรือหุ้นและผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นกลับคืนมาเนื่องจากนิติบุคคลที่รับโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเลิกกิจการหรือล้มละลาย หรือกรณีที่รัฐมนตรีได้รับโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นเพิ่มขึ้นในระหว่างการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ดังนั้นในกรณีนี้จึงเห็นว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นจะต้องดำเนินการโอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้เมื่อผู้ถูกร้องประสงค์จะโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่น ผู้ถูกร้องจะต้องดำเนินการโอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งในคดีนี้คือ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ เมื่อผู้ถูกร้องหรือคู่สมรสของผู้ถูกร้องประสงค์จะโอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่น ผู้ถูกร้องหรือคู่สมรสของผู้ถูกร้องก็จะต้องดำเนินการโอนหุ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้ง คือ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๑ และบริษัท ปานะวงศ์รีแอลที่ จำกัด ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๓ ทั้งสองบริษัทมีนางนรีรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสผู้ถูกร้องเป็นกรรมการ โดยคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน

ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ รวมจำนวนหุ้น ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้น ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสี่ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

เมื่อพิจารณารายงานการประชุมสามัญประจำปีและวิสามัญประจำปีผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ในกรณีที่มีการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งอื่นก่อนปี ๒๕๖๐ มีรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นที่ไม่ใช่การเพิ่มทุนดังนี้

๑. ปี ๒๕๓๒ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นกรณีการเสียชีวิตของนาวาโท ตัปนวงศ์ บุนนาค และนางกัญจนา บุนนาค ผู้ถือหุ้นชุดจัดตั้งบริษัท โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้กับผู้รับมรดกตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำนวน ๔ คน เนื่องจากบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ไม่ได้จัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งนี้ไว้ เพราะระยะเวลาเกินกว่ายี่สิบปี จึงไม่สามารถนำส่งศาลได้ บริษัทจึงขอส่งเอกสารคำขอจดทะเบียนบริษัทจำกัด (แบบ บอจ.๑) ที่ได้คัดสำเนาจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปรากฏตามคำขอที่ (๓) ๖๖๗๘/๒๕๓๒ ฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทของนาวาโท ตัปนวงศ์ บุนนาค และการเข้าเป็นกรรมการของนายปุณวัจน์ บุนนาค ซึ่งบริษัทได้แนบรายการจดทะเบียนและเอกสารประกอบคำขอดังกล่าว ได้แก่ รายงานการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๒ ประกอบคำขอ และนายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๒

กันยายน ๒๕๓๒ ระยะเวลานับจากวันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นจนถึงวันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น ๑๘ วัน

๒. ปี ๒๕๔๐ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นกรณีการเสียชีวิตของนางธิติมดี ทังสุบุตร ผู้ถือหุ้นชุดจัดตั้งบริษัท โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้กับนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร และบุตร ๒ คน คือ นางธัญญาวงศ์ยืน (สกุลเดิม ทังสุบุตร) และนายวิรวัฒน์ ทังสุบุตร ตามมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ เนื่องจากบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ไม่ได้จัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งนี้ไว้ เพราะระยะเวลาเกินกว่ายี่สิบปีจึงไม่สามารถนำส่งศาลได้ บริษัทจึงขอส่งเอกสารคำขอจดทะเบียนบริษัทจำกัด (แบบ บอจ.๑) ที่ได้คัดสำเนาจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปรากฏตามคำขอที่ (๔) ๒๖๖๙/๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ แจ้งการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทของนางธิติมดี ทังสุบุตร ซึ่งบริษัทได้แนบรายการจดทะเบียนและเอกสารประกอบคำขอ ได้แก่ รายงานการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ จนถึงวันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น ๑๔ วัน

รายงานการประชุมสามัญประจำปีและวิสามัญประจำปีผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ในกรณีที่มีการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งอื่นก่อนปี ๒๕๖๐ รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นที่ไม่ใช่การเพิ่มทุนมีดังนี้

๑. ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นกรณีการเสียชีวิตของนาวาโท ตัปนวงศ์ บุนนาค และนางกัญจนา บุนนาค ผู้ถือหุ้นชุดจัดตั้งบริษัท โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้กับผู้รับมรดกตามกฎหมายซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำนวน ๔ คน เนื่องจากบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ไม่ได้จัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งนี้ไว้ เพราะระยะเวลาเกินกว่ายี่สิบปีจึงไม่สามารถนำส่งศาลได้ บริษัทจึงขอส่งเอกสารคำขอจดทะเบียนบริษัทจำกัด (แบบ บอจ.๑) ที่ได้คัดสำเนาจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปรากฏตามคำขอที่ (๒) ๖๖๔๖/๒๕๓๒ ฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทของนาวาโท ตัปนวงศ์ บุนนาค และการเข้าเป็นกรรมการของนายปุณวัจน์ บุนนาค ซึ่งบริษัทได้แนบรายการจดทะเบียนและเอกสารประกอบคำขอดังกล่าว ได้แก่ รายงานการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๒ ประกอบคำขอ และนายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๘

กันยายน ๒๕๓๒ ระยะเวลานับจากวันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น จนถึงวันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น ๑๙ วัน

๒. ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นกรณีการเสียชีวิตของนางธิติมดี ทังสุบุตร ผู้ถือหุ้นชุดจัดตั้งบริษัท โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้กับนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร ตามมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้น (นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร) ไม่ได้ส่งหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้กับบริษัท ปานะวงศ์รีแอลที่ จำกัด จึงยังไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในขณะนั้น เนื่องจากบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ไม่ได้จัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในหุ้นครั้งนี้ไว้ เพราะระยะเวลาเกินกว่ายี่สิบปีจึงไม่สามารถนำส่งศาลได้ บริษัทจึงขอส่งเอกสารคำขอจดทะเบียนบริษัทจำกัด (แบบ บอจ.๑) ที่ได้คัดสำเนาจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปรากฏตามคำขอที่ (๓) ๕๙๘๐/๒๕๔๐ ฉบับลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ แจ้งการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทของนางธิติมดี ทังสุบุตร ซึ่งบริษัทได้แนบรายการจดทะเบียนและเอกสารประกอบคำขอ ได้แก่ รายงานการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ จนถึงวันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น ๑๔ วัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอน โดยมีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือนั้นด้วยแล้ว มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะ ซึ่งเป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสอง และจะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้มีการแจ้งการโอนให้บริษัทจดทะเบียนการโอนลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น หากไม่มีการจดแจ้งการรับโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น การโอนนั้นก็ยังใช้ยันบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสาม และให้เป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ที่ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ทั้งหมดในเวลาที่ประชุม และรายชื่อผู้ที่ขาดจากเป็นผู้ถือหุ้นจำเดิมแต่วันประชุมสามัญครั้งที่แล้ว ไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง และมิให้ช้ากว่าวันที่สิบสี่นับแต่การประชุมสามัญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓๙ วรรคสอง การที่

คู่สมรสผู้ถูกร้องได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัททั้งสองให้บุตรที่บรรลุนิติภาวะ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ รวมทั้งที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น บริษัท ปานะวงศ์รีแอลที่ จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้อนุมัติการโอนหุ้นดังกล่าว นั้น ปรากฏว่า นายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ได้ลงชื่อในฐานะพยานในหนังสือสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้อง และเป็นประธานในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ และนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์รีแอลที่ จำกัด ได้ลงชื่อในฐานะพยานในหนังสือสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้อง และเป็นประธานในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ บุคคลทั้งสองจึงเกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อมูลรายละเอียดการโอนหุ้นดังกล่าว และถือว่าบริษัททราบเรื่องการโอนหุ้นดังกล่าวแล้ว โดยในทางไต่สวนกรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสองแห่งได้ให้การตรงกันว่าหุ้นของบริษัทเป็นหุ้นประเภทระบุชื่อ ถ้ามีการโอนหุ้นต้องแจ้งให้บริษัททราบและแก้ไขในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องนำเข้าที่ประชุมเพื่อรับรองก่อนนำข้อมูลแจ้งให้กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ประกอบกับสำนักงานบัญชีขอเวลาในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๖ เดือน เห็นว่า เนื่องจากบริษัททั้งสองเป็นบริษัทภายในครอบครัวมีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มาก การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น การจัดทำเอกสารการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ของผู้ถือหุ้นสามารถกระทำได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการดำเนินการแจ้งเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ทางทะเบียนของผู้ถือหุ้นต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทครั้งที่ผ่าน ๆ มา บริษัททั้งสองจัดให้มีการประชุมวิสามัญในการพิจารณาการโอนหุ้น โดยใช้ระยะเวลาในการดำเนินการแล้วเสร็จไม่เกินสามสิบวัน ข้อกล่าวอ้างของบริษัททั้งสองที่คู่สมรสผู้ถูกร้องถือหุ้นอยู่ว่าต้องใช้เวลา ๖ เดือน จึงไม่สมเหตุผล นอกจากนี้ การที่กรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสองแจ้งข้อมูลการถือหุ้นต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงของผู้ร้องว่าจำนวนหุ้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบัน สัดส่วนยังเป็นจำนวนเท่าเดิม โดยกรรมการผู้จัดการของบริษัททั้งสองอ้างว่าได้รายงานตามข้อมูลเดิมที่ปรากฏในทะเบียนของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ทั้งที่กรรมการทั้งสองบริษัททราบถึงข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงมาก่อนแล้ว และสามารถแจ้งข้อมูลที่ว่านี้ต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่มิได้มีการแจ้งข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ผิดปกติวิสัยของ

กรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสอง ทั้งที่ปรากฏชัดเจนในหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๒๐๓/๔๓๙๕ และที่ ลต ๐๒๐๓/๔๓๙๖ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงบริษัททั้งสอง ตามเอกสารหมาย ร ๑๑ และหมาย ร ๑๒ เพื่อขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้นของคู่สมรสของรัฐมนตรีโดยมีใจความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีการร้องขอให้ตรวจสอบรัฐมนตรีว่ามีการกระทำเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ และจะเข้าข่ายเป็นการขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรรมการผู้จัดการบริษัททั้งสองย่อมทราบดีว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสมควรให้ข้อมูลนี้ต่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด ว่าได้ลงรายการหุ้นที่โอนไปของคู่สมรสผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เลขหมายหุ้น ๑๗๔๐๑ ถึง ๒๒๒๐๐ ให้นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย จำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ตามหนังสือโอนกรรมสิทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และตามสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้ลงรายการหุ้นที่โอนไปของคู่สมรสผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ เลขหมายหุ้น ๐๘๘๐๑ ถึง ๑๑๕๐๐ ให้นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย จำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ตามหนังสือโอนกรรมสิทธิ์ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งมีวันที่โอนตรงกับเอกสารสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ในการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสอง ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ที่ระบุว่าจำนวนหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้องได้เปลี่ยนแปลงลดลงไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ การที่สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสองลงรายการในการโอนหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้องเป็นวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ย่อมเป็นการผิดปกติ เนื่องจากการลงรายการในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งสองเป็นเรื่องที่บริษัทสามารถแก้ไขการโอนหุ้นลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นได้เองภายในบริษัทหลังจากที่ประชุมได้อนุมัติการโอนหุ้นของคู่สมรสผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว โดยไม่จำต้องรอให้สำนักงานบัญชีดำเนินการประกอบกับสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ.๕) ในวันประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งบริษัททั้งสองได้ส่งทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (DBD e-Filing) เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นเอกสารที่บริษัททั้งสองจัดทำส่งต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทโดยมีกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัททั้งสองเป็นผู้ลงลายมือชื่อ

รับรองความถูกต้องและเป็นเอกสารของทางราชการที่รายการจำนวนหุ้นที่ถือของคู่สมรสผู้ถูกร้องมีการเปลี่ยนแปลงลดลงและไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่ายังไม่มีการโอนหุ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง ดังนั้น คู่สมรสของผู้ถูกร้องมิได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงถือว่าผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๗ ซึ่งหมายถึงว่า เมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นความเป็นรัฐมนตรีย่อมต้องสิ้นสุดลงทันที ไม่ใช่สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ คือ วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๑ **เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๑**

วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องได้หรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๔ ใช้บังคับกับผู้ถูกร้องที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ สรุปได้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อกรณีนี้ได้ความว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงถือว่า ผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

สำหรับลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ (ร้อยละ ๕) ทั้งนี้ ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ดังนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ และในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าว ย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน

ประเด็นที่สอง คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

โดยที่มาตรา ๑๘๗ ได้บัญญัติหลักการไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๒๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในการห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ การเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท คือ การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทย่อมมีอำนาจบริหาร มีสิทธิได้รับผลกำไรจากการดำเนินการ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์และขัดต่อการกระทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและอาจใช้อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งของตนเอื้อประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนมีหุ้นส่วนได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้มุ่งหมายจำกัดสิทธิของรัฐมนตรีในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอย่างเด็ดขาด แต่มีความประสงค์ที่จะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนและบริษัทนั้นในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตไม่เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และหากรัฐมนตรีถือหุ้นเกินร้อยละห้าของทุนอยู่ก่อนวันเข้ารับตำแหน่งตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ก็จะต้องจำหน่ายหุ้นเหล่านั้น ไม่ว่าจะด้วยการให้หรือขายไปให้เหลือเท่าที่กำหนด และหากรัฐมนตรีประสงค์จะได้ประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือการเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการเหล่านั้นอยู่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง ก็ให้กระทำได้โดยให้แจ้งความประสงค์ของตนเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคสี่ยังให้นำบทบัญญัติเรื่องการจำกัดการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นมาใช้กับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย เพราะถือว่าเป็นบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวเดียวกันอาจกระทำการแทนกันได้ รวมทั้งสิทธิจัดการทรัพย์สินของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แต่หากบุตรบรรลุนิติภาวะแล้วย่อมพ้นจากอำนาจปกครองของบิดามารดา และย่อมต้องมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพของตนเอง รัฐธรรมนูญจึงไม่นำเรื่องการจำกัดการถือหุ้นมาบังคับใช้ อันจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลมากเกินไป

ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ประกอบการไต่สวนได้ความว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๑๕๐๐๑ – ๒๒๒๐๐

ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์หุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๑๗๔๐๑ – ๒๒๒๐๐ รวมจำนวน ๔,๘๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น เลขหมายของหุ้น ๐๘๐๐๑ – ๑๑๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เลขหมายของหุ้น ๐๘๘๐๑ – ๑๑๕๐๐ รวมจำนวน ๒,๗๐๐ หุ้น ให้กับนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าว ปัจจุบันคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้

เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนนายตรีวัฒน์ ทังสุบุตร กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าวและมีการจดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัทฯ ที่ระบุให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัทฯ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และจากการไต่สวนนายภัฏฏการก์ บุนนาค กรรมการผู้จัดการ บริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด รับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ และที่ประชุมสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ได้พิจารณาอนุมัติการโอนหุ้นในวันดังกล่าวและมีการจดแจ้งการโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของบริษัทฯ ที่ระบุให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การโอนหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จึงมีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัทฯ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นการโอนหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ แล้วทั้งสองบริษัท

ส่วนการที่มาตรา ๑๑๒๙ วรรคสาม บัญญัติให้การโอนหุ้นจะนำมาใช้กับบริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้จนกว่าจะได้จดแจ้งการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนลงในทะเบียนผู้ถือหุ้นนั้น หมายถึง ในกรณีที่ผู้โอนและผู้รับโอนโอนหุ้นกันเองโดยบริษัทมิได้รู้เห็น และกรณีที่เป็นนิติสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกเท่านั้น กฎหมายให้ถือตามที่ปรากฏอยู่ในทะเบียนตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๓๑/๒๕๓๘ ในส่วนการดำเนินการทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ถือหุ้นที่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่าเป็นหน้าที่ของบริษัททั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวซึ่งไม่ทำให้การโอนหุ้นที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันบริษัททั้งสองเปลี่ยนแปลงไป เมื่อการโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้อง เป็นการโอนกรรมสิทธิ์หุ้นให้แก่บุคคลอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยเด็ดขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และคู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ จำกัด จำนวน ๒,๔๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด จำนวน ๘๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๔ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ เป็นการคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปไม่เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ วรรคหนึ่ง แล้ว การที่บริษัท ปานะวงศ์ จำกัด และบริษัท ปานะวงศ์ รีแอลที่ จำกัด ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันการถือหุ้นฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ของทั้งสองบริษัทของคู่สมรสของผู้ถูกร้องว่าจำนวนหุ้นที่ถือครองทั้งสองบริษัทยังไม่เปลี่ยนแปลงนั้น เป็นการแจ้งข้อมูลในขณะนั้นที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนผู้ถือหุ้นเท่านั้น มิได้มีหลักฐานอื่นใดเป็นพิรุธให้เชื่อได้ว่ามีการดำเนินการย้อนหลังอย่างใด และเมื่อพิจารณาสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ของทั้งสองบริษัท ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ จำนวนหุ้นที่ถือครองยังคงจำนวนเดิม แต่เมื่อพิจารณาสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ของทั้งสองบริษัทที่ส่งผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ และสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องและนายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย ผู้รับโอนแล้ว มีการออกใบหุ้นฉบับใหม่แทนฉบับเดิมและได้ระบุว่ามีการโอนหุ้นแล้ว จึงเป็นไปตามสัญญาการโอนหุ้นฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ กรรมสิทธิ์ในหุ้นจึงโอนไปยังผู้รับโอนแล้วตั้งแต่วันทำสัญญาโอนหุ้นซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้บังคับตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ที่ถือเอาเป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งของผู้ถูกร้องถูกต้องแล้ว การเปลี่ยนแปลงข้อมูลในสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (แบบ บอจ. ๕) ได้ดำเนินการต่อมา

ภายหลังซึ่งเป็นกระบวนการทางทะเบียน การที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนล่าช้าก็มิได้หมายความว่ากรรมสิทธิ์ในหุ้นจะกลับคืนมายังคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ เป็นกรณีต้องพิจารณาเจตนาการโอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นตามสัญญาเป็นสำคัญ

ผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้บังคับ จากข้อเท็จจริงคู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทโดยได้รับมรดกก่อนวันที่ผู้ถูกร้องจะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้น ดังนั้น เมื่อได้มีการโอนหุ้นให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรที่บรรลุนิติภาวะและพ้นจากอำนาจการปกครองของบิดามารดาแล้ว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือครองหุ้นไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อผู้ถูกร้องไม่ประสงค์จะรับประโยชน์จากการถือหุ้น จึงมิได้แจ้งต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่ได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงประการใด อย่างไรก็ตาม คู่สมรสของผู้ถูกร้องก็ได้โอนกรรมสิทธิ์ในหุ้นให้บุคคลอื่นแล้วแต่ยังคงถือหุ้นไว้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีการกระทำใดอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผู้ถูกร้อง จึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๗๗๗๗ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๒๒
http://www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th