



# คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๖๑ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตต์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
นายดอน ปรมัตต์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนของนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ขอให้ตรวจสอบหรือไต่สวนรัฐมนตรี จำนวน ๙ ราย ว่ามีการกระทำเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหมวด ๙ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขาดคุณสมบัติความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตราที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ร้อง ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ผู้ร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ตรวจสอบข้อมูลการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี จำนวน ๙ ราย รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น หรือที่ให้บุคคลอื่นถือแทน และมีการแจ้งความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการจัดการ



หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ เลขอาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของรัฐมนตรีทั้ง ๙ ราย และแจ้งว่ามีรายนายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่แจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีความประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ส่วนรัฐมนตรีรายอื่นไม่ได้แจ้งความประสงค์ดังกล่าวแต่อย่างใด และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกร้องเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทพบว่า นางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงค์ จำกัด จำนวน ๗,๒๐๐ หุ้นจากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จำนวน ๖๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ และถือหุ้นในบริษัท ปานะวงค์ รีแอลที จำกัด จำนวน ๓,๕๐๐ หุ้น จากจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จำนวน ๒๐,๐๐๐ หุ้น คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ซึ่งเป็นการถือหุ้นหรือคงไว้ซึ่งหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ของบริษัท อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ และเมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีคู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสองแต่อย่างใด ซึ่งหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีคู่สมรสเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัททั้งสอง ผู้ถูกร้องจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และโอนหุ้นของคู่สมรสในบริษัททั้งสองดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ ผู้ร้องจึงได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาในประเด็นตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งข้อเท็จจริง

ผู้ร้องได้มีการประชุม ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ และมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก โดยคะแนนเสียง ๒ เสียง มีความเห็นให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และคะแนนเสียง ๒ เสียง ให้ยกคำร้อง ประธานในที่ประชุมจึงออกเสียงชี้ขาดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ซึ่งความเห็นของผู้ร้องสรุปได้ว่า รัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งขณะนั้นคือคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐมนตรีดังกล่าวในทันที กล่าวคือ หากผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ ย่อมเป็นเหตุให้



ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่าน สรุปรายละเอียด เกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นในบริษัท ปานะวงศ จำกัด จำนวนคิดเป็นร้อยละสิบสองของจำนวนหุ้นทั้งหมด และบริษัท ปานะวงศ รีแอลที จำกัด จำนวน คิดเป็นร้อยละสิบเจ็ดจุดห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งเกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ ในบริษัททั้งสองและหากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัททั้งสองในส่วนที่ เกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและต้องโอนหุ้น ในบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการดังกล่าว แม้ผู้ถูกร้อง จะชี้แจงเป็นหนังสือพร้อมเอกสารประกอบว่านางนริรัตน์ ปรมัตถ์วินัย คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ได้มีหนังสือ แจ้งความประสงค์โอนหุ้นของบริษัททั้งสองฉบับลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ให้แก่นายเพื่อน ปรมัตถ์วินัย บุตรของผู้ถูกร้องแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแจ้ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับ แต่งตั้งและมีได้กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถโอนหุ้นให้กับผู้ใดได้ เมื่อผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ หากผู้ถูกร้องประสงค์จะได้รับ ประโยชน์จากการถือหุ้นในบริษัททั้งสอง กำหนดระยะเวลาสามสิบวันที่ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบนั้นจะต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาสามสิบวันตั้งแต ่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไป เพื่อให้สภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญมีผลโดยสมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นจำนวนมากของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นในเวลาเดียวกันกับที่ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีและเพื่อป้องกันมิให้รัฐมนตรีมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการ แผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวอันเป็น การควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนี้ผู้ถูกร้องจึงกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ประกอบพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรี



สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อรัฐมนตรีกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ที่ว่า รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์ต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรีและการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าผู้ร้องได้มีมติให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย 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 โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทหลัก ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีด้วยเหตุบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรี



สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๘๗ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแจ้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่านทราบเพื่อพึงระวังเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติเมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกร้องจึงเป็นรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งจะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีให้เป็นไปโดยสุจริตและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งการมุ่งมั่นทำงานในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบ้านเมืองอันเป็นมาตรการหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นไปโดยสุจริตมิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการประกอบธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัวโดยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิการถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ มิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด สิทธิในการถือหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงคู่สมรสยังคงมีอยู่ เพียงแต่ถูกจำกัดให้ถือหุ้นได้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยกรณีถือหุ้นเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด หากรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวต่อไป ให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐมนตรีจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่ว่าในทางใด ๆ และในกรณีหากรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวย่อมสามารถดำเนินการโอนหุ้นเพื่อให้คงไว้ซึ่งจำนวนหุ้นไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้เรียบร้อยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเช่นกัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยวางหลักการไว้ว่า การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปจะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้



บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงเป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ถูกร้องต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ นำมาใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องและรวมถึงคู่สมรสของผู้ถูกร้องด้วย

#### **ประเด็นที่สอง** คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หุ้นในบริษัท ปานะวงส์ จำกัด และบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด เป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ ซึ่งการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อันว่าหุ้นนั้นย่อมโอนกันได้ โดยมีต้องได้รับความยินยอมของบริษัท เว้นแต่เมื่อเป็นหุ้น ชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ซึ่งมีข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การโอนหุ้น ชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอนมีพยานคนหนึ่ง เป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อ นั้น ๆ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ อนึ่งตราสารอันนั้นต้องแถลง เลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันนั้นด้วย” จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของการโอนหุ้นชนิดระบุชื่อไว้โดยจะต้องทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อผู้โอนและผู้รับโอน และมีพยาน คนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงลายมือชื่อรับรองลายมือชื่อ

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงส์ จำกัด ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และทำหนังสือสัญญาโอนหุ้นของบริษัท ปานะวงส์ รีแอลที จำกัด ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งบริษัททั้งสองจัดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๐ ตามลำดับ พิจารณาอนุวัติการโอนหุ้นของบริษัททั้งสองดังกล่าว การโอนหุ้นของคู่สมรสของผู้ถูกร้องในแต่ละบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๙ รับฟังได้ว่าคู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้แก่บุคคลอื่นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้คู่สมรสของผู้ถูกร้องถือหุ้นคงเหลือในแต่ละบริษัทไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด ที่จำหน่ายได้ตามที่พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ กำหนด ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงเป็นกรณีที่คู่สมรสของผู้ถูกร้อง ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ ถูกต้องแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า คู่สมรสของผู้ถูกร้องได้โอนหุ้นให้บุคคลอื่น ไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๗



# บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๑

เรื่อง การออกคำสั่งให้พนักงานชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่พักผ่อนค้างคืนเป็น  
ประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน

### ๑. ข้อเท็จจริงโดยสรุป

การประปานครหลวงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๔๒๐-๒-๑.๔/๕๓๓๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการออกคำสั่งให้พนักงานชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน สรุปความได้ว่า การประปานครหลวงได้มีคำสั่งที่ ๓๔๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ว่าการทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ และผู้ว่าการมีความเห็นตามผลการพิจารณาทั้งในส่วนของพนักงานผู้ต้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ จากนั้นการประปานครหลวงได้มีหนังสือที่ มท ๕๔๒๐-๒-๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙ ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

เนื่องจากการประปานครหลวงเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็น... รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ... ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ” ในกรณีนี้ การประปานครหลวงต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ในระหว่างที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่ง มีประเด็นข้อกฎหมายที่จำต้องหารือให้ได้ข้อยุติที่แน่ชัดเสียก่อนการออกคำสั่งว่าถูกต้องหรือไม่ และขอรื้อข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีประเด็น ดังนี้

๑. กรณีจะถือว่า “เจ้าหน้าที่” หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองเป็นคู่กรณีหรือกรณีอื่นตามความหมายของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า การประปานครหลวงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งการประปานครหลวงที่ ๓๔๓/๒๕๕๘ ดังกล่าว โดยนายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการ แต่งตั้ง นายปริญญา ยมะสมิต ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ (ก่อสร้าง) เป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อมาตั้งแต่



วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบันนายปริญญา เข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการแทนนายธนศักดิ์ฯ ทำให้ผู้ว่าการคนปัจจุบันจะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การประสานครหลวงขอหารือว่ากรณีผู้ว่าการเคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และเป็นผู้พิจารณาผลว่าผู้ใดจะต้องรับผิดบ้าง ถือได้ว่าเป็นคู่กรณีหรือกรณีอื่นในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และจะพิจารณาทางปกครองในฐานะผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ และหากในกรณีที่ผู้ว่าการไม่สามารถออกคำสั่งได้ ซึ่งมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า “เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป” ในกรณีนี้ ผู้บังคับบัญชาที่เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งที่จะออกคำสั่งดังกล่าว นั้นจะเป็นผู้ใดที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการมีคำสั่งต่อไป

## ๒. ประเด็นเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒.๑ ในกรณีที่ผู้ว่าการเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พนักงานผู้ถูกบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด และมีขั้นตอนอย่างไร

๒.๒ กรณีที่กระทรวงการคลังไม่อาจพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสิ้นสุด และการประสานครหลวงออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจ และมีการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์ หากต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่การประสานครหลวงพิจารณา การประสานครหลวงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร

๒.๓ ในกรณีที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอุทธรณ์คำสั่งการประสานครหลวงสามารถรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนการพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ และสามารถทูลเกล้าฯ ถวายการบังคับทางปกครองเพื่อรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังได้หรือไม่

๓. ในประเด็นเรื่องอายุความ เมื่อการประสานครหลวงออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสะดุดหยุดลงหรือไม่และจะต้องฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปี นับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและรัฐเหตุแห่งการกระทำความผิดหรือไม่

๔. ประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาล เนื่องจากในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน





จะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้การใช้สิทธิของผู้ถูกบังคับตามคำสั่ง เป็นไปด้วยความถูกต้อง ในกรณีที่ผู้ที่ต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่พอใจผลการพิจารณา ผู้เสียหาย มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลใด และในกรณีที่การประปานครหลวงมีข้อขัดข้องไม่อาจใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองได้ และมีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด

จากประเด็นข้อกฎหมายข้างต้น การประปานครหลวงยังไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้อง งดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ ซึ่งอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานทราบตัวผู้ต้องรับผิดและ ทราบจำนวนความเสียหาย คือวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ จะครบกำหนดในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ นี้ ดังนั้น การประปานครหลวงจึงขอหารือข้อกฎหมายเพื่อการประปานครหลวงจะได้ดำเนินการต่อไป

## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปานครหลวง โดยมี ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการประปานครหลวง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๖ ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การที่นายปริญญา ยมะสมิต เคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมาก่อน และเป็นผู้พิจารณาผลว่าผู้ใดจะต้องรับผิด ต่อมาเมื่อนายปริญญา ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการประปานครหลวง นายปริญญาฯ จะพิจารณาทางปกครองในฐานะ ผู้ออกคำสั่งให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องงดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้หรือไม่ และจะถือว่านายปริญญาฯ เป็นคู่กรณีหรือกรณีอื่นที่มีผลต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่

กรณีเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นสมควรส่งประเด็นให้คณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาเพื่อวางบรรทัดฐานแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของการประปานครหลวง ในประเด็นนี้แล้วเห็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่งดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งขั้นตอนการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งดังกล่าวถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามนัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้มีอำนาจพิจารณา ทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองและอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริง ว่านายปริญญาฯ เป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งที่จะเรียกให้รับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน นายปริญญาฯ จึงไม่ใช่ “คู่กรณี” ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องเป็นเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง



ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การให้ความเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขณะนั้นของนายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนก่อนเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อพนักงานผู้ต้องรับผิดเพราะยังไม่มีกรออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายปริญญาฯ ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง และจะต้องเป็นผู้มีคำสั่งเรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นกรดำเนินการภายใต้การพิจารณาเดียวกัน กรณีจึงไม่เข้าเหตุตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นายปริญญาฯ ในฐานะผู้ว่าการการประปานครหลวงจึงสามารถลงนามในคำสั่งเรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปานครหลวงประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้นแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า นายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนก่อนได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว อย่างไรก็ตาม โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้แต่งตั้งยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และข้อ ๑๗ วรรคสี่กำหนดให้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ขาดอายุความ ซึ่งการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการโดยที่ยังมิได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ถือเป็นกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เมื่อกระทรวงการคลังยังมีได้แจ้งผลการตรวจสอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด นายปริญญาฯ ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนปัจจุบันจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้มีการวินิจฉัยสั่งการและเตรียมการไว้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องเพื่อให้เป็นไปตามที่นายธนศักดิ์ฯ ได้ใช้ดุลพินิจสั่งการไว้แล้วและนายปริญญาฯ ไม่ได้ใช้ดุลพินิจใด จึงไม่ถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้ว่าการการประปานครหลวงเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พนักงานการประปานครหลวงที่อยู่ในบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด และมีขั้นตอนอย่างไร

กรณีเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับประเด็นที่หนึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์



จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ดังนั้น พนักงานการประสานนครหลวงผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ โดยการยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการการประสานนครหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในส่วนของการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ โดยหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป

และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประสานนครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า คณะกรรมการการประสานนครหลวงมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไประยะกิจการของการประสานนครหลวง อีกทั้งมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ยังบัญญัติให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการรวมทั้งให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งและผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการประสานนครหลวงให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการประสานนครหลวงอยู่ในฐานะผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ว่าการการประสานนครหลวง ดังนั้น กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าการการประสานนครหลวงและผู้ว่าการการประสานนครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ คณะกรรมการการประสานนครหลวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม กรณีที่การประสานนครหลวงได้ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานการประสานนครหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลังและพนักงานการประสานนครหลวงที่ต้องรับผิดชอบได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยการประสานนครหลวงได้มีการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์แล้ว หากต่อมากกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่การประสานนครหลวงพิจารณา การประสานนครหลวงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น การประสานนครหลวงจึงต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และเมื่อมีการอุทธรณ์



คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ย่อมต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ซึ่งหากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของการประปานครหลวงแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว การประปานครหลวงต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี

ประเด็นที่สี่ หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการประปานครหลวงได้ออกไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง การประปานครหลวงสามารถรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนการพิจารณาได้หรือไม่ และสามารถสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องพิจารณาว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ก็สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

สำหรับการสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการทุเลาการบังคับมีวัตถุประสงค์เพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาของศาล ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ถ้าไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ หรือหากมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องเพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ห้า ในเรื่องอายุความ เมื่อการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสะดุดหยุดลงหรือไม่ และจะต้องฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานรัฐตัวและรู้เหตุแห่งการกระทำผิดหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หากการประปานครหลวงออกคำสั่งเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การประปานครหลวงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงอีก

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่การประปานครหลวงจะไม่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จะใช้สิทธิฟ้องคดีจะมีอายุความเท่าใด และจะเริ่มนับจากเมื่อใดนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน



จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐทั้งในกรณีของการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้สองกรณี คือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่แต่งตั้งขึ้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายธนศักดิ์ฯ ผู้ว่าการการประปานครหลวงในขณะนั้นได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และมีความเห็นตามผลการพิจารณาทั้งในส่วน of พนักงานผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีในกรณีนี้ ด้วยเหตุนี้ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดโดยการฟ้องคดีของการประปานครหลวงจึงต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙

ประเด็นที่หก การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของการประปานครหลวงรวมถึงการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องดังกล่าวของพนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และการประปานครหลวงมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้การใช้สิทธิของพนักงานการประปานครหลวงดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า หากการประปานครหลวงได้มีการออกคำสั่งให้พนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว พนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การประปานครหลวงย่อมมีหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด แต่กรณีที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ **๖**

# สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## ๑ ถนนพระอาทิตย์