

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๐๕

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อดีโทธิ สมาชิกวุฒิสภากับคณะร่วมยี่สิบแปดคน ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลง กรณีถือครองหุ้นในบริษัทใดเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือร้อยละห้า หรือหากถือครองอยู่ก่อนก็ต้องไม่คงไว้ต่อไปซึ่งการถือครองนั้น แต่ถ้าประสงค์จะรักษาประโยชน์ของตนในหุ้นนั้นไว้ ก็ต้องแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลรับจัดการทรัพย์สินรับไปจัดการต่อไป โดยจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้ใดถือครองหุ้นในบริษัทใดเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือร้อยละห้า หรือหากถือครองอยู่ก่อนก็ต้องไม่คงไว้ต่อไปซึ่งการถือครองนั้น แต่ถ้าประสงค์จะรักษาประโยชน์ของตนในหุ้นนั้นไว้ ก็ต้องแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลรับจัดการทรัพย์สินรับไปจัดการต่อไป โดยจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับจัดการในหุ้นหรือกิจการของบริษัทดังกล่าวอีก หากพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ในทางกฎหมายมหาชนแล้วถือว่า มาตรา ๒๐๕ มิได้ตราขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางธุรกิจแต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิให้รัฐมนตรีผู้ใดมีประโยชน์ทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว หากรัฐมนตรีผู้ใดจะอ้างว่าได้โอนหุ้นให้ผู้อื่นไปแล้ว แต่ความจริงกลับปรากฏว่ายังมีอำนาจครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการนั้นอยู่ ดังนั้นก็ต้องถือว่ารัฐมนตรีนั้นยังคง “ถือครอง” หุ้นนั้นและถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้

การตีความคำว่า “ไม่คงไว้” ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใน มาตรา ๒๐๕ จึงต้องตีความให้กว้างกว่ากฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพื่อตัดความทับซ้อนนี้ให้ขาดออกจากกัน

ให้จึงได้ โดยต้องมุ่งไปที่อำนาจครอบงำจัดการที่ปรากฏตามความเป็นจริงว่า รัฐมนตรีได้ตัดขาดไม่ถือครองอำนาจนี้แล้วจริง ๆ หรือไม่ ไม่ว่าหุ้นนั้นจะถือในนามบุคคลใดก็ตาม ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ การตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับหุ้นของบริษัทใดจึงต้องตีความให้เป็นผลโดยเด็ดขาด หากรัฐมนตรียังคงความสัมพันธ์นี้ไว้ไม่ว่าโดยตรงเช่นยังมีชื่อถือครองอยู่หรือโดยอ้อมเช่น โอนหุ้นให้บุตรของตนแต่อำนาจจัดการบริษัทโดยแท้จริงแล้วยังอยู่ที่ตนเองก็ตาม ไม่ว่ากรณีใดก็ต้องวินิจฉัยว่าเป็นการ “ถือประโยชน์ทับซ้อน” ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ทั้งสิ้น

๒. ในประเด็นเรื่องการครอบงำจัดการนั้น ผู้ร้องเห็นว่า การครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการของบริษัทใดนั้นเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง อาจปรากฏให้เห็นเป็นทางการโดยมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นก็ได้หรือถือหุ้น ๑๐๐% ในบริษัทที่ถือหุ้นนั้นอีกชั้นหนึ่งก็ได้ หรือไม่มีชื่ออยู่ที่ใดเลยเพราะมีแต่ชื่อบุตรเป็นผู้ถือหุ้นแต่ปรากฏพฤติการณ์แวดล้อมให้เชื่อได้ว่าอำนาจแท้จริงอยู่กับผู้หุ้น เช่น เป็นผู้ตัดสินใจแท้จริงในการตั้งบริษัทลูกหรือขายหุ้น ถือครองเงินปันผลในบัญชีของตนหรือภรรยา หากเป็นบัญชีภรรยาก็ปรากฏการไหลของเงินมาเป็นเงินบริจาคให้พรรคการเมืองของรัฐมนตรีนั้น หรือซื้อที่ดินพร้อมอาคารมาให้พรรคเช่าในราคาถูกเป็นต้น พฤติการณ์ของการครอบงำนี้มีอยู่ตั้งแต่ก่อนตั้งบริษัทจนถึงวันที่ถูกกล่าวหา และปรากฏพฤติการณ์ให้เห็นเป็นระยะ ๆ เท่านั้น พยานหลักฐานทุกช่วงเวลาสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้ทั้งสิ้น ทั้งในช่วงก่อนเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างเป็นรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ หรือสมัยที่ ๒ ทั้งหมดนี้สามารถประกอบให้เห็นความเป็นจริงในปัจจุบันได้ว่า นายกรัฐมนตรียังคงถือครองอำนาจครอบงำจัดการอยู่ ศาลจึงมีอำนาจนำหลักฐานดังกล่าวเข้าสู่สำนวนได้

อำนาจครอบงำจัดการนี้อาจดำรงอยู่อย่างซับซ้อนมันคง ในฐานะเป็นอำนาจของกลุ่มครอบครัวที่ได้ร่วมกันสร้างกิจการใดขึ้นมาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ตัดส่วนการถือหุ้นจะไม่มี ความหมายเพราะเป็นเพียงการแบ่งผลประโยชน์เท่านั้น การตัดสินใจสำคัญทางธุรกิจทั้งหมดนี้อาจตัดสินใจโดยหัวหน้าครอบครัวและภรรยาเท่านั้น โดยทั้งสองคนนั้นอาจไม่มีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นเลยก็ได้ ส่วนบุตรชายที่รับโอนหุ้นมาถือไว้ก็เป็นการถือโดยอำพรางแทนครอบครัวหาได้มีส่วนใช้อำนาจตัดสินใจใด ๆ ไม่

ความเข้าใจข้างต้นมีความสำคัญในคดีนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะกิจการชินคอร์ปเป็นกิจการที่ครอบครัวชินวัตรทุ่มเทศร้งขึ้น ก่อนตั้งพรรคไทยรักไทยก็มีชื่อนายกรัฐมนตรีถือหุ้นโดยตรงอยู่ (กล่าวเฉพาะหุ้นที่มีชื่อนายกรัฐมนตรีถือหุ้นอยู่เท่านั้น) ครั้นเมื่อจะเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ ก็ได้โอนเป็นชื่อ

บุตรชายและบุตรสาว ขณะเดียวกันก็อาจโอนหุ้นบริษัทอื่นที่ตนซื้อไว้เพราะเห็นว่ามือนาคดีเช่น
หุ้นปูนซิเมนต์ไทย ๖% ให้แก่บุตรด้วยก็ได้ คำถามในทางคดีจึงมีอยู่ว่าอำนาจครอบงำจัดการหุ้นทั้งสอง
ที่นายกรัฐมนตรีนั่งมือก่อนนั้น ได้โอนตามชื่อไปอยู่ในมือบุตรชายหรือไม่

ในกรณีหุ้นปูนซิเมนต์ไทยนั้นก็น่าเชื่อได้ว่าจะโอนไปจริง เพราะไม่ใช่กิจการในครอบครัวใด
บุตรชายจึงคิดจะขายเมื่อใดก็ได้ แต่ในกรณีหุ้นชินคอร์ปแล้ว อำนาจเหนือหุ้นและกิจการชินคอร์ปหาได้
โอนไปตาม “ชื่อ” บุตรชายผู้นั้นไม่ จะซื้อขายเปลี่ยนมือเมื่อใดก็ต้องแล้วแต่ “มือ” ของผู้ใหญ่ทั้งสิ้น
นอกจากนี้ “ชื่อ” ของเขาได้ถูกนำไปอธิบายโดยผู้ใหญ่และที่ปรึกษาว่าบุตรชายได้รับโอนหุ้นบริษัท
แอมเปิล ริช ไปเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีหลักฐานใด ๆ มาแสดงให้ตรวจสอบได้เลย เพราะตั้งอยู่ที่ประเทศ
บริติชเวอร์จิเนีย ไอส์แลนด์ ที่ไม่มีระบบทะเบียนพาณิชย์อันเปิดเผยอยู่เลย และเหตุแท้จริงที่ต้องอธิบาย
เช่นนั้น ก็เพราะปัญหาการแจ้งทรัพย์สินตกหล่นไม่มีหุ้นแอมเปิล ริช และหุ้นที่อ้างว่าเป็นของแอมเปิล ริช
อยู่ในบัญชีที่แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง เมื่อตกหล่นไปแล้วจึงใช้ชื่อบุตรชายมาอธิบายย้อนหลัง
อย่างเลื่อนลอยนั่นเอง ต่อมาก็ได้มีการใช้ชื่อเขาอ้างว่าแบ่งหุ้นแอมเปิล ริช ให้น้องสาวซึ่งฟังจะบรรลุนิติ
ภาวะอีกก็ได้ ในท้ายที่สุดเมื่อผู้ใหญ่อัดสินใจขายหุ้นของครอบครัวทั้งหมดให้ต่างชาติเขาก็ถูกสั่งให้
ลงนามโอนหุ้นชินคอร์ปของแอมเปิล ริช ให้กับตนเอง ทั้งในแบบฟอร์มผู้ขายและผู้ซื้อที่ได้จากนั้น
จึงให้เขาลงนามขายต่อให้ทุนสิงคโปร์อีกเป็นขั้นสุดท้าย แล้วลงนามแก้ไขรายงานตลาดหลักทรัพย์
จากชื่อขายในตลาดมาเป็นนอกตลาดย้อนหลังอีกครั้ง ฯลฯ เหล่านี้ เขาและน้องสาวล้วนต้องอธิบาย
ตามคำสั่ง หรือลงนามตามคำสั่งโดยไม่รู้เรื่องอะไรทั้งสิ้น เงินที่ได้มาก็เป็นของครอบครัวที่อยู่ในบัญชี
ของเขาเท่านั้นเอง ทั้งหมดนี้นี่เองคือข้อกล่าวหาของผู้ร้อง ที่ยืนยันว่า ผู้ใหญ่ในครอบครัวชินวัตรคือ
ตัวนายกรัฐมนตรีนั่งมือหาได้โอนอำนาจครอบงำจัดการหุ้นชินคอร์ปให้แก่ใครทั้งสิ้น ไม่ว่าจะบุตร
ทั้งสอง หรือบริษัทใดในโลกก็ตามดังพยานหลักฐานที่มีจดจนแน่นหนาแล้ว

๓. จากภาพรวมทั้งหมดผู้ร้องเห็นว่า หุ้นทุกกองยังอยู่ภายใต้การอำนวยการของ “ผู้ใหญ่”
อันมีลักษณะเป็นนิติกรรมอำพรางทั้งสิ้น

๔. นับแต่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้เข้าดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีนับสมัยที่ ๑ สมัยที่ ๒ มาโดยลำดับเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้
ได้เฝ้าติดตามมาโดยตลอดว่ารัฐมนตรีผู้นี้ ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยัง
ไม่มีหลักฐานชี้บ่งให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาล

ที่เอื้อประโยชน์โดยเฉพาะต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด มาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำสินทรัพย์คือหุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัวดามาพงศ์ออกจำหน่าย ให้แก่กลุ่มทุนสิงคโปร์กับทุนฝ่ายไทย ในวันที่ ๒๓ มกราคม ศกนี้แล้ว ก็ยังประโยชน์เป็นเงินถึง ๗๓,๓๐๐ ล้านบาท

๕. ผู้ร้องได้ศึกษารวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏขึ้นโดยลำดับ เพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้นี้มีพฤติการณ์ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบัน อันแน่นอนหาเพียงพอ ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจของตนไต่สวนความจริง ให้เป็นที่กระจ่างว่า แท้ที่จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัท มาโดยตลอดตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ สมัยที่ ๒ แล้ววินิจฉัยให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) โดยด่วนด้วย

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

และให้รัฐมนตรีผู้ยื่นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้ยื่นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

มาตรา ๒๑๖ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖
- (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
- (๕) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๘๕ หรือมาตรา ๑๘๖
- (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๙
- (๗) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา ๒๑๓
- (๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๖ และมาตรา ๘๗ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖)

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) หรือไม่เห็นว่า คำร้องนี้มีสมาชิกวุฒิสภาลงลายมือชื่อย่สืบแปดคนยื่นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ และเรื่องที่ร้องมีประเด็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติกระทำการต้องห้ามถือครองหุ้นในบริษัทเกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดคือร้อยละห้า และเข้าไปเกี่ยวข้องจัดการในหุ้นหรือกิจการของบริษัทดังกล่าวอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๙ หรือไม่ ได้ตรวจคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องได้ระบุเรื่องพร้อมทั้งข้อเท็จจริงโดยได้อธิบายการกระทำต่าง ๆ ของผู้ถูกร้องไว้ชัดเจนและครบถ้วน เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ ทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจและสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่หลงประเด็นหรือหลงข้อต่อสู้แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาจำนวนสามสิบสองคนให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีจำนวนสิบคนสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) โดยมีมูลคดีว่า รัฐมนตรีกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘ โดยมีชื่อรัฐมนตรีเป็นกรรมการบริษัท และเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งรับคำร้องไว้พิจารณาให้โอกาสผู้ร้องและผู้ถูกร้องเบิกความและนำพยานของตนเข้าไต่สวน และในที่สุดได้วินิจฉัยว่ารัฐมนตรีทั้งสิบคนมิได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒

นายมงคล สระภู
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ