

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๒๘ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๖ ประกอบมาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๖ (๖)

ตามคำร้องได้ความว่า ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ตามหนังสือวุฒิสภา ค่วนที่สุด ที่ สว ๑๐๐๘/๖๓๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ความว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๕ ระบุห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้ใดถือครองหุ้น ในบริษัทใดเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละห้า หรือหากถือครองหุ้นอยู่ก่อนก็ต้องไม่คงไว้ ต่อไปซึ่งการถือครองนั้น แต่ถ้ายังประสงค์จะรับประโยชน์ของตนในหุ้นนั้นไว้ ก็ต้องแจ้งให้ประธาน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลรับจัดการทรัพย์สินรับไปจัดการต่อไป โดยจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง จัดการในหุ้นหรือกิจการของบริษัทนั้น ๆ อีก

หากพิจารณา มาตรา ๒๐๕ ดังกล่าว ในทางกฎหมายมหาชนแล้วถือว่า มาตรา ๒๐๕ มิได้ ตรีขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางธุรกิจ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิให้รัฐมนตรีผู้ใดมีประโยชน์ ทัชซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว หากรัฐมนตรีผู้ใดจะอ้างว่าตนได้ โอนหุ้นให้ผู้อื่นไปแล้ว แต่ความจริงกลับปรากฏว่า ยังมีอำนาจครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการนั้นอยู่ ดังนี้ก็ต้องถือว่ารัฐมนตรีนั้นยังคง “ถือครอง” หุ้นนั้นและถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้

ผู้ร้องเห็นว่า การครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการของบริษัทใดนั้นเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง อาจปรากฏให้เห็นเป็นทางการโดยมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นก็ได้ หรือถือหุ้น ๑๐๐% ในบริษัทที่ถือหุ้นนั้นอีก ชั้นหนึ่งก็ได้ หรือไม่มีชื่ออยู่ที่ใดเลยเพราะมีแต่ชื่อบุตรเป็นผู้ถือหุ้นแต่ปรากฏพฤติการณ์แวดล้อมให้

เชื่อได้ว่าอำนาจแท้จริงอยู่กับผู้นั้น เช่น เป็นผู้ตัดสินใจแท้จริงในการตั้งบริษัทลูกหรือขายหุ้น ถือครองเงินปันผลในบัญชีของตนหรือภรรยา หากเป็นบัญชีภรรยาที่ปรากฏการไหลของเงินมาเป็นเงินบริจาค ให้พรรคการเมืองของรัฐมนตรีนั้น หรือซื้อที่ดินพร้อมอาคารมาให้พรรคเข้าในราคาถูกเป็นต้น พฤติการณ์ของการครอบงำนี้สามารถประกอบให้เห็นความเป็นจริงในปัจจุบันได้ว่า นายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงถือครองอำนาจครอบงำจัดการอยู่

กิจการของบริษัทชินคอร์ปเป็นกิจการที่ครอบครัวชินวัตรทุ่มเทศำรงขึ้นมากับมือก่อนตั้งพรรคไทยรักไทยก็มีชื่อนายกรัฐมนตรีถือหุ้นโดยตรงอยู่ (กล่าวเฉพาะหุ้นที่มีชื่อนายกรัฐมนตรีถืออยู่เท่านั้น) ครั้นเมื่อจะเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ ก็ได้โอนเป็นชื่อบุตรชายและน้องสาวในกรณีหุ้นชินคอร์ป อำนาจเหนือหุ้นและกิจการชินคอร์ปหาได้โอนไปตาม “ชื่อ” บุตรชายผู้นั้นไม่จะซื้อขายเปลี่ยนมือเมื่อใดก็ตามแล้วแต่ “มือ” ของผู้ใหญ่ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ “ชื่อ” ของบุตรชายได้ถูกนำไปอธิบายโดยผู้ใหญ่และที่ปรึกษาว่าบุตรชายได้รับโอนหุ้นบริษัท แอมเปิล ริช ไปเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีหลักฐานใด ๆ มาแสดงให้ตรวจสอบได้เลย เพราะตั้งอยู่ที่ประเทศบริติชเวอร์จินส์ ไอส์แลนด์ ที่ไม่มีระบบทะเบียนพาณิชย์อันเปิดเผยอยู่เลย ต่อมาได้มีการใช้ชื่อบุตรชายอ้างว่าแบ่งหุ้นแอมเปิล ริช ให้น้องสาว ซึ่งฟังจะบรรลุนิติภาวะอีก ในท้ายที่สุดเมื่อผู้ใหญ่อัดสินใจขายหุ้นของครอบครัวทั้งหมดให้ต่างชาติ บุตรก็ถูกสั่งให้ลงนามโอนหุ้นชินคอร์ปของแอมเปิล ริช ให้กับตนเองทั้งในแบบฟอร์มผู้ขายและผู้ซื้อ จากนั้นจึงให้บุตรลงนามขายต่อให้ทุนสิงคโปร์อีกเป็นขั้นสุดท้าย ทั้งหมดนี้คือ ข้อกล่าวหาของผู้ร้อง ที่ขอยืนยันว่า ผู้ใหญ่ในครอบครัวชินวัตร คือ ต่วนนายกรัฐมนตรีเองหาได้โอนอำนาจครอบงำจัดการหุ้น ชินคอร์ปให้แก่ใครทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นบุตรทั้งสอง หรือบริษัทใดก็ตาม

ผู้ร้องเห็นว่า หุ้นทุกตัวยังอยู่ภายใต้การอำนวยการของ “ผู้ใหญ่” อันมีลักษณะเป็นนิติกรรมอำพราง คือ การอำพรางระดับมหภาค และการอำพรางระดับจุลภาค

คดีนี้ต้องการแต่เพียงอำนาจการได้สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัญหาและช่องทางที่ชี้ช่องไว้แล้วเท่านั้น ประเด็นสำคัญในทางวิธีพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องทำตนเหมือนเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้ง ที่เป็นทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลอยู่ในตัว โดยมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่ให้ไว้อย่างสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ทุกประการแล้วจะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสาร หรือดำเนินการสอบสวนใดก็ได้ ให้คณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสอดตรวจกรรมการเงินของผู้ต้องสงสัยก็ได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศ สอบเอกสารตัวตนของแอมเปิล ริช ณ ประเทศที่ตั้งก็ได้ เอกสารใดที่จำเป็น ก็สามารถเรียกได้จาก ทุกฝ่าย หรือจะตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นสอบสวนการใดก็ได้ทั้งสิ้น

นับแต่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยที่ ๑ สมัยที่ ๒ มาโดยลำดับเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้ได้เฝ้าติดตามมา โดยตลอดว่า รัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานชี้บ่ง ให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์โดยเฉพาะ ต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชั่น มาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคมสายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำ สินทรัพย์ คือ หุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัว دامพงศ์ ออกจำหน่ายให้แก่กลุ่มทุนสิงคโปร์ กับทุนฝ่ายไทยไปแล้ว ถึง ๗๗,๓๐๐ ล้านบาท

ผู้ร้องได้ศึกษารวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏขึ้นโดยลำดับ เพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้นี้มี พฤติการณ์ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่า มีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นหนา เพียงพอ ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจไต่สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างได้ว่า แท้ที่จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทมาโดยตลอดตั้งแต่ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ จนถึงสมัยที่ ๒ แล้ววินิจฉัยให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖)

พิจารณาแล้ว ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า จะรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้ดำเนินการตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่ระบุว่า

“ข้อ ๑๒ กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใดให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง”

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องตามข้อกำหนดนี้แล้ว มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไป วรรคสองของข้อกำหนดนี้ระบุต่อไปว่า “เมื่อศาลมีคำสั่งรับร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับพิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกันก็ได้”

เมื่อศาลมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ศาลเลื่อนการพิจารณาว่ารับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แล้วในที่สุดมีมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๖

(๒) ตามคำร้องมีข้อสงสัยที่จะต้องพิจารณาหลายประการดังนี้

๒.๑ คำร้องคดีนี้จะถือว่าใครอยู่ในฐานะผู้ร้อง ระหว่างประธานวุฒิสภาผู้เสนอคำร้องและ คณะสมาชิกวุฒิสภา ๒๘ คน ผู้เสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภา

ในคดีที่มีผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๖ ประกอบมาตรา ๘๖ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยถือว่า ผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่นี้คือประธานวุฒิสภาเป็นผู้ร้องและเป็นคู่กรณี ดังนั้น การกระทำต่าง ๆ ของคณะสมาชิกวุฒิสภาที่ล่วงมาแล้ว จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ร้องหรือคู่กรณี

เหตุผลที่จะต้องพิจารณาปัญหาข้อนี้ก่อนก็คือ เพราะคดีตามคำร้องเป็นคดีที่การกล่าวหาผู้ถูกร้อง มีการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงเป็นคดีที่มีผู้ถูกร้อง หากผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงคัดค้านหรือปฏิเสธคำร้อง คดีตามคำร้องก็จะกลายเป็นคดีมีข้อพิพาทมีคู่กรณีระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ที่ผู้ร้องและผู้ถูกร้องมีสิทธิตั้งทนายความหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้ามาดำเนินคดีแทน

สำหรับผู้ถูกร้องนั้นย่อมมีตัวตนอยู่แล้วคือ รัฐมนตรีผู้กระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ผู้ถูกร้องจึงมีสิทธิตั้งทนายความหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้ามาในคดี เพื่อนำพยานหลักฐานมาให้ศาล ได้สวนปฏิเสธข้ออ้างของผู้ร้องจนสิ้นกระแสความ

ปัญหาในข้อนี้ คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวิธีการดังกล่าวจะกระทำได้หรือไม่

เพราะตามคำร้องกล่าวอ้างว่า “คดีนี้ต้องการแต่เพียงอำนาจการได้สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัญหาและช่องทางที่ชี้ช่องไว้แล้วเท่านั้น ประเด็นสำคัญในทางวิธีพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ต้องทำตนเหมือนเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้ง ที่เป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลอยู่ในตัว โดยมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่ให้ได้อย่างสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ทุกประการ แล้วจะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสาร หรือดำเนินการสอบสวนใดก็ได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสอบธุรกรรมการเงินของผู้ต้องสงสัยก็ได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศสอบเอกสารตัวตนของแอมเปิล ริช ณ ประเทศที่ตั้งก็ได้ เอกสารใดที่จำเป็นก็สามารถเรียกได้จากทุกฝ่าย หรือจะตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นสอบสวนการใดก็ได้ทั้งสิ้น อำนาจเช่นนี้เองที่สมาชิกวุฒิสภาไทย ไม่มีอยู่ในมือเช่นนานาประเทศ”

ข้อความตามคำร้องในลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ร้องประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ไต่สวนหาพยานหลักฐานมาประกอบข้ออ้างของผู้ร้องและพิจารณาวินิจฉัยคดีไปฝ่ายเดียวตามคำร้อง โดยผู้ร้องไม่มีหน้าที่นำพยานมาให้ศาลไต่สวนหรือไม่ต้องเข้ามาในคดีเลย ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจดำเนินการได้ เพราะหากผู้ถูกร้องคัดค้านโต้แย้งคำร้องย่อมเป็นคดีมีข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการไต่สวนพยานทั้งสองฝ่าย และวินิจฉัยคดีไปตามพยานหลักฐานที่ได้ความจากการไต่สวน

ดังนั้นจึงต้องถือว่า เป็นหน้าที่ของผู้ร้องและผู้ถูกร้องต้องอ้างพยานหลักฐานมาให้ศาลไต่สวนจนสิ้นกระแสความ

(๓) คำบรรยายคำร้องมีลักษณะขัดแย้งกัน ดังปรากฏตามคำร้องว่า “นับแต่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ ๑ และ ๒ มาโดยลำดับเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้ได้เฝ้าติดตามมาโดยตลอดว่ารัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานชี้บ่งให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์โดยเฉพาะต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชั่นมาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในต่างประเทศ และในประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย”

ในช่วงเวลาที่หลายฝ่ายได้ให้ความสนใจ ค้นหาความจริงและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย ของขบวนการขายหุ้นในครั้งนี้ในหลายกรอบกฎหมายจนเกิดเป็นปัญหาทั้งปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี การคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยและความโปร่งใสในตลาดหลักทรัพย์ การฟอกเงิน การปกปิดสินทรัพย์ในบัญชีแจ้งทรัพย์สิน นั้น ผู้ร้องก็ได้ศึกษารวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏขึ้นโดยลำดับ เพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้นี้มีพฤติการณ์ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นอนหาเพียงพอ ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจของตนไต่สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างได้ว่า แท้จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทมาโดยตลอด...”

คำบรรยายคำร้องในสองวรรคดังกล่าวมีข้อความขัดแย้งกันดังที่ขีดเส้นใต้และทำตัวหนาไว้
คำร้องของผู้ร้องมีข้อสังเกตหลายประการดังกล่าวมาข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี คดีนี้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมีสมาชิกวุฒิสภาได้ลงชื่อยื่นคำร้อง
ครบถ้วนตามที่มาตรา ๕๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นการยื่นคำร้องตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว
แม้ปรากฏตามคำร้องว่า คำร้องมีข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นและผู้ร้องมิได้บรรยายถึงการกระทำทั้งหลาย
ของผู้ถูกร้อง อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการหุ้นของผู้ถูกร้องไว้โดยชัดเจนแต่ประการใด
แต่ก็เป็นการยื่นคำร้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖)

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นควรรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายปรีชา เถลิมาณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ