

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒ - ๑๔/๒๕๕๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๖/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๒

เรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๒

วันที่ ๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การดำเนินการและการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ บริษัทที่ผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตร ของผู้ถูกร้อง ถือหุ้นเป็นบริษัท อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ การถือหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรสและบุตร ของผู้ถูกร้องแต่ละรายเป็นการกระทำ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่ ๑ การดำเนินการและการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ นายสุภชัย ใจสมุทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และนายสมคิด หอมเนตร นักวิชาการอิสระ ยื่นคำร้องต่อ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กระทำการฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๖) และมาตรา ๑๑๙ (๕) แล้วแต่กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจที่จะสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ วรรคหนึ่ง (๕)

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๑๐) ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงไม่ชอบนั้น เห็นว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีวิธีการสอบสวนอย่างไร จะเรียกผู้ถูกร้องไปให้การหรือไม่ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีกฎหมายบังคับหรือมีรายละเอียดว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณะใดคนหนึ่ง มีเหตุสิ้นสุดลง ให้ส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ ซึ่งคดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนหาข้อเท็จจริงโดยตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และได้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๔๕๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ที่ ๑๕๕๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และที่ ๑๖๘๑/๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ แล้ว ดังนั้น การดำเนินการและการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปเห็นสมควรนำปัญหาข้อที่ ๓ ขึ้นวินิจฉัยก่อนว่าการถือหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตรของผู้ถูกร้องแต่ละรายเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทนหรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว” ส่วนมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง...(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และ (๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘” จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาเป็นสำคัญในเรื่องการถือหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรส หรือบุตร

ในกิจการตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๔) ได้หรือไม่เพียงใด เห็นว่า มาตรา ๒๖๕ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งหมายความว่าป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแสวงหาผลประโยชน์จากการที่ตนดำรงตำแหน่งนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่คู่สมรส และบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการหรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ หลักการของมาตรา ๒๖๕ นี้ คงเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เปลี่ยนแปลงให้ครอบคลุมถึงมาตรา ๔๘ ด้วย พร้อมทั้งขยายบังคับบุคคลจากเดิมบังคับใช้เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น โดยเพิ่มเติมให้บังคับใช้ถึงคู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากสมาชิกวุฒิสภาด้วย เมื่อพิจารณาต่อไปในเจตนารมณ์การบัญญัติมาตรา ๒๖๕ นี้ ซึ่งตรงกับมาตรา ๑๑๐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถคงถือไว้ซึ่งหุ้นในกิจการสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งหุ้นในกิจการที่เป็นคู่สัญญากับรัฐในลักษณะที่เป็นการผูกขาดตัดตอนได้ ในกรณีที่หุ้นดังกล่าวนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๐ คือไม่มีคำว่า “คงถือไว้” แปลว่า การถือหุ้นไว้หากมีอยู่ตอนที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) แต่เมื่อพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ บัญญัติอยู่ในเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา จะหมายความว่า การคงถือไว้ซึ่งหุ้นส่วนไม่ว่าจะมากหรือน้อยแล้วจะคงถือไว้ได้ เช่น มีหุ้นอยู่จำนวนมากสามารถบริหารห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือกิจการตามมาตรา ๔๘ ได้แล้วจะไม่ต้องห้ามกระทำได้ คงจะไม่ถูกต้องเพราะจะเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่วนการได้มาซึ่งหุ้นส่วนหลังจากที่ดำรงตำแหน่งแล้วนั้น ก็มีได้มีบทบัญญัติให้ห้ามไว้ซึ่งก็จะต้องห้ามหรือไม่ คงจะต้องพิจารณาเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ จึงมีความเห็นว่า

หากการคงถือไว้ซึ่งหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตรของผู้ถูกร้องแต่ละราย หากถือไว้ผู้เดียวหรือร่วมกันแล้วสามารถบริหารกิจการหรือแสวงหาผลประโยชน์ได้แล้วจึงจะถือว่าเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และวรรคสาม

พิจารณาการถือหุ้นของผู้ถูกร้องทั้งหมดแล้วมีจำนวนไม่มากเพียงพอที่จะเข้าไปบริหารกิจการหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ ผลประโยชน์ที่ได้รับมีเพียงเงินปันผล หรือมูลค่าหุ้นที่สูงขึ้นซึ่งก็ยังคงไม่แน่นอนเพราะกิจการที่ถือหุ้นอยู่อาจขาดทุนหรือมีมูลค่าลดลงได้ นอกจากนี้เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งแล้วเมื่อทราบว่าการถือหุ้นไว้อาจมีปัญหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่างได้โอนหุ้นไปมิได้คงถือหุ้นไว้ เป็นการแสดงเจตนาว่ามีได้ต้องการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เมื่อพิจารณาถึงสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาเริ่มตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๑๗ หากการคงถือหุ้นไว้เป็นความผิด ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องโอน จำหน่ายหุ้นของตนเสียก่อนวันที่มีการเลือกตั้งทุกคน โดยไม่แน่ว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ย่อมเป็นเหตุผลที่ไม่น่าจะถูกต้องนัก ขัดต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น การถือหุ้นของผู้ถูกร้อง คู่สมรส และบุตรของผู้ถูกร้องแต่ละราย ไม่เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อพิจารณาได้ดังกล่าวข้างต้นจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นข้อที่ ๒ เพราะแม้ผู้ถูกร้องถือหุ้นในบริษัทที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และมาตรา ๔๘ ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วก็หาได้ต้องห้ามแต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วจึงมีความเห็นให้ยกคำร้อง

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ