

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๒๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

สรุปข้อเท็จจริง

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาอื่นรวม ๒๘ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และ มาตรา ๒๐๕ ตามหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ระบุห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้ใดถือครองหุ้นในบริษัทใดเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละห้า หรือหากถือครองอยู่ก่อนก็ต้องไม่คงไว้ต่อไปซึ่งการถือครองนั้น แต่อย่างไรก็ตามจะรักษาประโยชน์ของตนในหุ้นนั้นไว้ ก็ต้องแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลรับจัดการต่อไป โดยจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องจัดการในหุ้นหรือกิจการของบริษัทดังกล่าวอีก หากพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ในทางกฎหมายมหาชนแล้วถือว่า มาตรา ๒๐๕ มิได้ตราขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางธุรกิจ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิให้รัฐมนตรีผู้ใดมีประโยชน์ทับซ้อนระหว่างอำนาจหน้าที่ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว หากรัฐมนตรีผู้ใดอ้างว่าตนได้โอนหุ้นให้ผู้อื่นไปแล้ว แต่ความจริงกลับปรากฏว่า ยังมีอำนาจครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการนั้นอยู่ ดังนี้ก็ต้องถือว่ารัฐมนตรียังคง “ถือครอง” หุ้นนั้นและถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้

การตีความคำว่า “ไม่คงไว้” ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในมาตรา ๒๐๕ จึงต้องตีความให้กว้างกว่ากฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพื่อตัดความทับซ้อนนี้ให้ขาดออกจากกันให้จงได้ โดยต้องมุ่งไปที่อำนาจครอบงำจัดการที่ปรากฏตามความเป็นจริงว่ารัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดไม่ถือครองอำนาจนี้แล้วจริงๆ หรือไม่ ไม่ว่าหุ้นนั้นจะถือในนามบุคคลใดก็ตาม ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ การตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับหุ้นของบริษัทใดจึงต้องตีความให้เป็นผลโดยเด็ดขาด หากรัฐมนตรียังคงความสัมพันธ์นี้ไว้ไม่ว่าโดยตรงเช่นยังมีชื่อถือครองอยู่ หรือ

โดยอ้อมเช่น โอนหุ้นให้บุตรของตนแต่อำนาจจัดการบริษัทโดยแท้จริงแล้วยังอยู่ที่ตนเองก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีใด ก็ต้องวินิจฉัยว่าเป็นการ “ถือประโยชน์ทับซ้อน” ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ทั้งสิ้น

๒. ในประเด็นเรื่องการครอบงำจัดการนั้น ผู้ร้องเห็นว่า การครอบงำจัดการหุ้นหรือกิจการของบริษัทใดนั้นเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง อาจปรากฏให้เห็นเป็นทางการโดยมีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นก็ได้หรือถือหุ้น ๑๐๐% ในบริษัทที่ถือหุ้นนั้นอีกชั้นหนึ่งก็ได้ หรืออาจไม่มีชื่ออยู่ที่ใดเพราะมีแต่ชื่อลูกเป็นผู้ถือหุ้น แต่ปรากฏพฤติการณ์แวดล้อมให้เชื่อได้ว่าอำนาจแท้จริงอยู่กับผู้นั้น เช่น เป็นผู้ตัดสินใจแท้จริงในการตั้งบริษัทลูกหรือขายหุ้น ถือครองเงินปันผลในบัญชีของตนหรือภรรยา หากเป็นบัญชีภรรยาก็ปรากฏการไหลของเงินมาเป็นเงินบริจาคให้พรรคการเมืองของรัฐมนตรีนั้น หรือซื้อที่ดินพร้อมอาคารมาให้พรรคเข้าในราคาถูก เป็นต้น พฤติการณ์ของการครอบงำนี้มีอยู่ตั้งแต่ก่อตั้งบริษัทจนถึงวันที่ถูกกล่าวหา และปรากฏพฤติการณ์ให้เห็นเป็นระยะเท่านั้น พยานหลักฐานทุกช่วงเวลาสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้ทั้งสิ้น ทั้งในช่วงก่อนเป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ และสมัยที่ ๒ ทั้งหมดนี้ ถ้าสามารถประกอบให้เห็นความเป็นจริงได้ว่า นายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงถือครองอำนาจครอบงำจัดการอยู่ ศาลจึงมีอำนาจนำหลักฐานดังกล่าวเข้าสู่สำนวนได้

อำนาจครอบงำจัดการนี้อาจดำรงอยู่อย่างซับซ้อนมั่นคง ในฐานะเป็นอำนาจของกลุ่มครอบครัวที่ได้ร่วมกันสร้างกิจการใดขึ้นมาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้สัดส่วนการถือหุ้นจะไม่มี ความหมายเพราะเป็นเพียงการแบ่งผลประโยชน์เท่านั้น ตัวการตัดสินใจสำคัญทางธุรกิจทั้งหมดนี้อาจตัดสินใจด้วยตัวหัวหน้าครอบครัวและภรรยาเท่านั้น โดยทั้งสองคนอาจไม่มีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นเลยก็ได้ ส่วนบุตรชายที่รับโอนหุ้นมาถือไว้ในมือนั้น ก็เป็นการถือโดยอำพรางแทนครอบครัวหาได้มีส่วนใช้อำนาจตัดสินใจใด ๆ ไม่

ความเข้าใจข้างต้นมีความสำคัญในคดีนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะกิจการชินคอร์ปเป็นกิจการที่ครอบครัวชินวัตรทุ่มเทศรสร้างขึ้นมาด้วยมือ ก่อนตั้งพรรคไทยรักไทยก็มีชื่อนายกรัฐมนตรีถือหุ้นโดยตรงอยู่ (กล่าวเฉพาะหุ้นที่นายกรัฐมนตรีถืออยู่เท่านั้น) ครั้นเมื่อจะเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๑ ก็ได้โอนเป็นชื่อบุตรชายและน้องสาว ขณะเดียวกันก็อาจโอนหุ้นบริษัทอื่นที่ตนซื้อไว้เพราะเห็นว่ามีอนาคตดี เช่น หุ้นปูนซิเมนต์ไทย ๖% ให้แก่บุตรด้วยก็ได้คำถามในทางคดีจึงมีอยู่ว่า อำนาจครอบงำจัดการหุ้นทั้งสองที่นายกรัฐมนตรีมีอยู่ก่อนนั้น ได้โอนตามชื่อ ไปอยู่ในมือบุตรชายหรือไม่

ในกรณีหุ้นปูนซิเมนต์ไทยนั้นก็น่าเชื่อได้ว่า จะโอนไปจริง เพราะไม่ใช่กิจการในครอบครัวใด บุตรชายจึงคิดจะขายเมื่อใดก็ได้ แต่ในกรณีหุ้นชินคอร์ปแล้ว อำนาจเหนือหุ้นและกิจการชินคอร์ปหาได้โอนไปตาม “ชื่อ” บุตรชายผู้นั้นไม่ จะซื้อขายเปลี่ยนมือเมื่อใดก็ต้องแล้วแต่ “มือ” ของผู้ใหญ่ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ “ชื่อ” ของเขาได้ถูกนำไปอธิบายโดยผู้ใหญ่และที่ปรึกษาว่าบุตรชายได้รับโอนหุ้นบริษัท แอมเปิล ริช ไปเมื่อใดก็ได้ โดยไม่มีหลักฐานใด ๆ มาแสดงให้เห็นตรวจสอบได้เลย เพราะตั้งอยู่ที่ประเทศ บริติชเวอร์จิเนีย ไอส์แลนด์ ที่ไม่มีระบบทะเบียนพาณิชย์อันเปิดเผยอยู่เลย และเหตุแท้จริงที่ต้องอธิบาย เช่นนั้น ก็เพราะปัญหาการแจ้งทรัพย์สินตกหล่นไม่มีหุ้นแอมเปิล ริช และหุ้นที่อ้างว่าเป็นของแอมเปิล ริช อยู่ในบัญชีที่แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง เมื่อตกหล่นไปแล้วจึงใช้ชื่อบุตรชายมาอธิบายย้อนหลัง อย่างเลื่อนลอย ต่อมาก็ได้มีการใช้ชื่อเขาอ้างว่าแบ่งหุ้นแอมเปิล ริช ให้น้องสาว ซึ่งฟังจะบรรลุนิติภาวะ อีกก็ได้ ในท้ายที่สุดเมื่อผู้ใหญ่ตัดสินใจขายหุ้นของครอบครัวทั้งหมดให้ต่างชาติ เขาถูกสั่งให้ลงนาม โอนหุ้นชินคอร์ปของแอมเปิล ริช ให้กับตนเอง ทั้งในแบบฟอร์มผู้ขายและผู้ซื้อก็ได้ จากนั้นจึงให้เขาลงนาม มาขายต่อให้ทุนสิงคโปร์อีกเป็นขั้นสุดท้าย แล้วลงนามแก้ไข ใบรายงานตลาดหลักทรัพย์จากชื่อขาย ในตลาดมาเป็นนอกตลาด ย้อนหลังอีกครั้งเหล่านี้ เขาและน้องสาวล้วนต้องอธิบายตามคำสั่ง หรือลงนาม ตามคำสั่งโดยไม่รู้เรื่องอะไรทั้งสิ้นเลย เงินที่ได้มาก็เป็นของครอบครัวที่อยู่ในบัญชีของเขาเท่านั้นเอง ทั้งหมดนี้คือข้อกล่าวหาของผู้ร้อง ที่ยืนยันว่า ผู้ใหญ่ในครอบครัวชินวัตร คือตัวนายกรัฐมนตรืเอง หาได้โอนอำนาจครอบงำจัดการหุ้นชินคอร์ปให้แก่ใครทั้งสิ้น ไม่ว่าจะบุตรทั้งสอง หรือบริษัทใด ในโลกก็ตามดังพยานหลักฐานที่มีจดจนแน่นหนาแล้ว

๓. จากภาพรวมทั้งหมดผู้ร้องเห็นว่า หุ้นทุกกองยังอยู่ภายใต้การอำนวยการของ “ผู้ใหญ่” อันมีลักษณะเป็นนิติกรรมอำพราง ดังนี้

๓.๑ การอำพรางระดับมหภาค หุ้นชินคอร์ปของครอบครัวชินวัตร - คามาพงศ์ อยู่ใน ความครอบงำของผู้ใหญ่ในตระกูลมาแต่อดีต ในส่วนหุ้นของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ๒๒.๔๒% นั้น เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ได้ถูกแบ่งเป็นสองกองเท่า ๆ กัน กองแรกใช้ชื่อบุตรชายมารับโอน กองที่สอง นำชื่อของบริษัทจำแลง คือ “แอมเปิล ริช” มาใช้รับโอน โดยตัวนายกรัฐมนตรืถือหุ้นบริษัทนี้ ๑๐๐% ต่อมาเมื่อจะขึ้นเป็นรัฐบาล ก็อ้างว่าตนได้โอน แอมเปิล ริช ให้บุตรชายไปแล้วทั้งหมดในปี ๒๕๔๔

ครั้นในปี ๒๕๔๕ เมื่อบุตรสาวบรรลุนิติภาวะแล้ว จะถือหุ้นชินคอร์ปอย่างไรก็ไม่ต้องรวมแจ้ง ในบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใหญ่จึงเริ่มใช้ชื่อบุตรสาวมาแบ่งเบาภาระลูกชายมิให้มีชื่อถือหุ้นเกิน ๒๕% จึงจัดการลดน้ำหนักในส่วนนี้ลง โดยสั่งให้ถ่ายหุ้นแอมเปิล ริช จากชื่อบุตรชายแบ่งไปให้น้องสาว ๒๐% จนล่วงเข้าปี ๒๕๔๕ บุตรทั้งสองนี้จึงได้ลงนามทำการแทนบริษัทจำแลงนี้ โอนหุ้นชินคอร์ปกองนี้ มาสู่ชื่อของตนเองทั้งหมด แล้วรวมกับหุ้นกองอื่นเหมาขายทุนสิงคโปร์ไป

สำหรับหุ้นของตระกูลกองอื่นๆ ที่เหลืออีก ๒๔% นั้น พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และคุณหญิง ได้ทยอยใช้ชื่อของบุตรชาย บุตรสาว น้องสาว และพี่ชาย มารับโอนไปจนหมดสิ้น เมื่อสิ้นปี ๒๕๔๓ แล้วก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี โดยสามารถอธิบายต่อมาตรา ๒๐๕ แห่งรัฐธรรมนูญได้ว่า ตนได้วางมือจากหุ้นและกิจการของชินคอร์ปแล้ว ขณะเดียวกันก็จะไม่ปรากฏความเกี่ยวข้องของนายกรัฐมนตรีและคุณหญิงอยู่ในบัญชีแจ้งทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลข ขบวนการลบชื่อของผู้ใหญ่ในบริษัท ออกไปจนหมด จึงเป็นการกระทำเพื่ออำพรางด้วยความจำใจ อย่างไรก็ตามเมื่อหุ้นชินคอร์ปได้ก้าวขึ้นสู่ราคาสูงสุด ด้วยโอกาสที่ได้รับจากภาครัฐเป็นเวลากว่าห้าปี มูลค่าหุ้นชินคอร์ปของครอบครัวเพิ่มขึ้นกว่า ๖๘,๐๐๐ ล้านบาท ความพยายามที่จะหลอกลวงให้แก่นานาชาติจึงเกิดขึ้น ร่างกฎหมายเพิ่มสัดส่วนการถือครองของต่างประเทศในบริษัทโทรคมนาคมถึง ๔๕% จึงถูกผลักดันเข้าสู่รัฐสภาในทันที หุ้นทั้งหลายทั้งจากเครือญาติ หรือจากชื่อ แอมเปิล ริช หรือที่แอมเปิล ริช เอาไปซุกไว้ในบริษัทอื่น ได้เริ่มถูกรวบรวมเปลี่ยนมาเป็นชื่อของบุตรทั้งสองจนครบถ้วน การเจรจาถูกเร่งรัดไปตามขั้นตอนอย่างหยุดไม่ได้ จนในที่สุดหลังจากวันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ เพียง ๒ วัน หุ้น ๔๕% ที่มีประวัติผ่านชื่อมาหลายชื่อ ผ่านขบวนการซุกมาหลายหน ก็ได้ถูกเหมารวมขายให้กับกลุ่มทุนสิงคโปร์ และทุนไม้ประดับของไทยในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ในที่สุด เงินจำนวน ๑๓,๓๐๐ ล้านบาท นี่คือน้ำเงินของกลุ่มธุรกิจ ชินวัตร - ดามาพงศ์ โดยแท้ ผู้ใหญ่ในตระกูลเท่านั้นที่จะชี้ขาดนำไปใช้ได้ ดังกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศว่าจะนำไปบริจาคให้มูลนิธิไทยคม ช่วยพัฒนางานวิจัยแก้ไขความจนเป็นต้น โดยบุตรทั้งสองไม่มีอำนาจใด ๆ เพราะมีแต่ชื่อที่ถูกผู้ใหญ่นำไปใช้มาตลอดเท่านั้นนั่นเอง

๓.๒ การอำพรางระดับจุลภาค จากการตรวจสอบพยานเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนว่า

กรณีแรก มีการตกแต่งตัวเลขหนีเกณฑ์ถือครองหุ้นเกิน ๒๕% ตามกฎหมายตลาดหลักทรัพย์นั้น เมื่อผู้ใดครอบครองหุ้น จนมียอดรวมหุ้นในมือเกิน ๒๕% ผู้ถือหุ้นรายย่อยได้รับความคุ้มครองสิทธินำหุ้นของตนมาเสนอขายผู้นั้น ในราคาเดียวกันได้

กรณีที่สอง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีเจตนาอย่างแรงกล้าที่จะครอบงำจัดการหุ้นชินคอร์ปของตระกูลไว้ให้จงได้ โดยเฉพาะหุ้นชินคอร์ปในมือแอมเปิล ริช นั้น ก็ได้พยายามซุกซ่อนไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ในเกาะฟอกเงินที่ไม่มีใครเขาไปลงทุนจริง ๆ ครั้นเมื่อต้องแจ้งการโอนหุ้นให้บุตรก็กลับปกปิดไว้อีก แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ระบุอีก จนต่อมาเมื่อความแตก กลต. ถามว่าหุ้นแอมเปิล ริช อยู่ที่ใด นายกรัฐมนตรีกลับแจ้งอย่างเลื่อนลอยไร้หลักฐาน

กรณีที่สาม หลังจาก “แอมเปิล ริช” ถูกค้นพบจนต้องมีการแก้ตัวว่าเป็นของบุตรชายแล้ว บริษัทก็กลับบนเกาะที่ไร่ตะเปียนพาณิชย์นี้ ก็ได้ถูกผู้ใหญ่ในตระกูลชุกซ่อนอยู่ตลอดเวลาจากรายงานประจำปีในทะเบียนศูนย์ฝากหลักทรัพย์ ได้แสดงไว้อย่างชัดเจน มีทั้งชุกซ่อนตัวเอง และชุกซ่อนหุ้นชินคอร์ป ปรากฏอยู่ตลอดเวลา เมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงมีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปเป็นโอนนอกตลาดโดยอ้างว่าเป็นความ “ผิดพลาดทางเทคนิค” เช่นเคย นายกรัฐมนตรีจึงพยายามยื่นอยู่ห่างเงื้อมมือของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๕ โดยแจ้งว่าเป็นเรื่องของบุตรที่โอนกิจการไปหมดแล้ว

๔. คดีนี้ต้องการแต่เพียงอำนาจการได้สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัญหาและช่องทางที่ชี้ช่องไว้แล้วเท่านั้น ประเด็นสำคัญในทางวิธีพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องทำตนเหมือนเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้ง ที่เป็นทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลอยู่ในตัว โดยมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่ให้ไว้อย่างสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ทุกประการแล้วสั่งการให้ ก.ต. ตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งเอกสาร หรือดำเนินการสอบสวนใดก็ได้ ให้ ป.ป.ง. สอบธุรกรรมการเงินของผู้ต้องสงสัยก็ได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศ สอบเอกสารตัวตนของแอมเปิล ริช ณ ประเทศที่ตั้งก็ได้ เอกสารใดที่จำเป็นก็สามารถเรียกได้จากทุกฝ่าย หรือจะตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นสอบสวนการใดทั้งสิ้น อำนาจเช่นนี้เองที่สมาชิกรัฐสภาไทย ไม่มีอยู่ในมือเช่นนานาประเทศ

๕. นับแต่ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ ๑ สมัยที่ ๒ มาโดยลำดับเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้ได้เฝ้าติดตามมาโดยตลอดว่ารัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนซึ่งบ่งให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ โดยเฉพาะต่อบริษัทในเครือชิน คอร์ปอเรชั่น มาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ทรัพย์สินนี้มีราคาเพิ่มพูนอย่างมากมาย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำสินทรัพย์คือหุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัววามาพ่วงออกจำหน่ายให้แก่กลุ่มทุนสิงคโปร์กับทุนฝ่ายไทยในวันที่ ๒๓ มกราคม ศกนี้แล้ว ก็ยังประโยชน์เป็นเงินในมือได้ถึง ๘๓,๓๐๐ ล้านบาท

๖. ผู้ร้องได้ศึกษารวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏขึ้น โดยลำดับ เพื่อวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีผู้นี้มีพฤติการณ์ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นอนหาเพียงพอ ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจของตนได้สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างได้ว่า

แต่ที่จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทมาโดยตลอดตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมัยที่ ๑ จนถึงสมัยที่ ๒ แล้ววินิจฉัยให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๒๑๖ (๖) โดยด่วนด้วย

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๐๕ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๖ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า 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 ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้น โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

มาตรา ๒๑๖ “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(๕) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๘๕ หรือมาตรา ๑๘๖

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๙

(๗) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา ๒๑๗

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

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

คำวินิจฉัย

คำร้องดังกล่าวมีข้อพิจารณาเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับคำร้องไว้วินิจฉัยได้หรือไม่

“ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖

ฯลฯ

ข้อ ๑๒ กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกันก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา จำนวนรวม ๒๘ คน ครอบคลุมจำนวนหนึ่งในสิบของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญต้องรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และได้มีมติเอกฉันท์รับไว้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

ส่วนการจะรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ ๑๒ วรรคสอง หรือไม่นั้น ได้พิจารณาต่อไปเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำร้องปรากฏว่า เอกสารที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๘ คน ส่งมาเพียง ๒ หน้า และได้ตั้งข้อกล่าวหาลอยๆ ไม่ชัดเจนประกอบด้วยหลักฐานเอกสารที่แนบท้ายคำร้องก็ไม่รับรองว่าถูกต้องหรือผู้ใดส่งมา

เมื่อพิจารณาแก่กฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ
ฯลฯ

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตาม ... มาตรา ๒๐๕

ตามมาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ...

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ
เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

เมื่อคำร้องอ้างว่ามีการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง
ให้นำมาตรา ๕๖ มาใช้บังคับกับ มาตรา ๕๖ เป็นเรื่องการที่สมาชิกของแต่ละสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ
ของแต่ละสภา “มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิก
คนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง” ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับกรณีของความเป็นรัฐมนตรี ก็คือ การขอให้
วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามเหตุที่ระบุไว้ ต่อจากนั้นเมื่อประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง
ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของ
สมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ (ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่)

การวินิจฉัยปัญหาในประเด็นนี้เป็นเรื่องของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการกระทำการ
อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ มิใช่การวินิจฉัยความผิด หรือการถอดถอนจากตำแหน่ง
ตามหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๓ คำร้องจึงมีลักษณะเหมือนการฟ้องหรือกล่าวหา ซึ่งต้องแสดงพยานหลักฐาน
เบื้องต้นให้ชัดเจนทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงพอฟังได้ว่า มีมูลอันควรรับไว้พิจารณาว่าผู้ถูกร้อง
ได้กระทำการอันต้องห้ามดังกล่าวจริง มิใช่เป็นเพียงมีข้อสงสัย โดยข้อกล่าวหา ขอให้ศาลไต่สวนว่า
ข้อสงสัยของผู้ร้องมีมูลหรือไม่ และยังให้ศาลทำตัวเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ อีกด้วย
ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของศาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ไม่ได้ห้ามการที่รัฐมนตรีเข้าไปเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน
หรือบริษัทโดยเด็ดขาด (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๔๓ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓)
เพียงแต่ไม่ให้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นจำนวนมาก จนทำให้เป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น
ในเวลาเดียวกับที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี

ให้เป็นไปโดยไม่เกิดการขัดกันของผลประโยชน์เท่านั้น ข้อห้ามนี้เลยไปถึงว่าแม่หุ้นส่วนหรือหุ้นที่มีอยู่จะไม่มาก แต่ก็ห้ามไม่ให้ “กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด” ในระหว่างที่ตนยังคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นนั้น

คำร้องของผู้ร้องไม่ได้แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้มีอำนาจจัดการห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในชื่อของผู้อื่นในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างไร นอกจากเป็นการสันนิษฐานคาดการณ์โดยไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน เช่น เข้าซื้อหุ้นที่กำลังจะได้ราคา หรือขายหุ้นที่กำลังจะประสบปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐ หรือการเข้าไปวางแผนให้บริษัทของตน ดำเนินการหาประโยชน์จากกิจการของรัฐในช่องทางที่ตนมองเห็นหรือเตรียมสั่งการอำนวยความสะดวกไว้ เช่น สั่งให้แตกบริษัทลูกไปเปิดสายการบินราคาถูก นอกจากนั้นไม่ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ “มีชื่อถือครอง” อย่างไรในกิจการดังกล่าว ซึ่งการคาดการณ์หรือสงสัยว่า ผู้ถูกร้องจะประพฤติผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ผู้ร้องควรหาพยานหลักฐาน หรือพยานบุคคลมาแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง มิใช่เป็นเพียงการคาดคะเนหรือตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ร้องน่าจะประพฤติผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ แล้วให้ ศาลรัฐธรรมนูญทำตัวเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ แสวงหาพยานหลักฐานเอาผิดผู้ถูกร้อง ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมาในคำร้อง หลักฐานเดียวตามคำร้องของผู้ร้องที่อาจแสดงว่า ผู้ถูกร้องเข้าไปเกี่ยวข้องก็คือ เมื่อปรากฏข่าวว่ามีการขายหุ้นของบุตรชายและบุตรสาวของผู้ถูกร้องให้บุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก และมีมูลค่ามหาศาล ผู้ถูกร้องเป็นผู้ออกมาให้ข่าวให้สัมภาษณ์หรือชี้แจงผ่านทางสื่อต่างๆ ในบางครั้ง ซึ่งหลักฐานนี้ก็ยังไม่พอที่จะฟังว่าเป็นการ “เข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว” ตามมาตรา ๒๐๕ วรรคสอง เพราะเป็นการตอบโต้ที่มีผู้กล่าวหาและวิพากษ์วิจารณ์ผู้ถูกร้องทางสื่อต่างๆ โดยเป็นความเห็นของผู้ถูกร้องเท่านั้น ดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ถูกร้อง ตามคำร้องที่ระบุนั้นยังไม่เพียงพอที่จะฟังในเบื้องต้น จึงไม่อาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ