

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๕

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวมยี่สิบแปดคน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

ข้อเท็จจริงตามคำร้องโดยสรุป ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีเจตนารมณ์ชัดเจน เพื่อปิดช่องมิให้รัฐมนตรีอาศัยข้อมูลทางราชการที่เข้าถึงได้โดยอำนาจหน้าที่ของตนใช้หาประโยชน์ ผ่านหุ้นที่ตนเองถือครองอยู่ หรือแม้กระทั่งการเข้าไปวางแผนให้บริษัทของตนดำเนินการหาประโยชน์ จากกิจการของรัฐในช่องทางที่ตนมองเห็นหรือเตรียมสั่งการอำนวยความสะดวกไว้ การตัดขาด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับหุ้นของบริษัทใดจึงต้องตีความให้เป็นผลโดยเด็ดขาด หากรัฐมนตรีผู้ใด ยังคงความสัมพันธ์นี้ไว้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือโดยพฤติการณ์ เช่น โอนหุ้นให้บุตรของตน แต่อำนาจจัดการบริษัทโดยแท้จริงแล้วยังอยู่ที่ตนเอง ไม่ว่าจะกรณีใดต้องวินิจฉัยว่า เป็นการ “ถือประโยชน์ทับซ้อน” ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ทั้งสิ้น

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งกระทำการ อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดเกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของบริษัทนั้น ๆ อีกถ้ารัฐมนตรีนั้น ยังคงถืออำนาจเกี่ยวข้องจัดการอยู่ตามความเป็นจริง ก็ต้องถือว่ายังคงไว้ซึ่งการ “ถือครอง” นั้น และ ต้องตกเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

สมาชิกวุฒิสภาผู้ยื่นคำร้องนี้ได้เฝ้าติดตาม พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น นับแต่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่หนึ่งและสมัยที่สองเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น ว่า รัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานชี้บ่งให้เป็นที่ ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์โดยเฉพาะต่อบริษัท ในเครือชินคอร์ปอเรชั่น มาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในประเทศ

และต่างประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย เมื่อนำสินทรัพย์ คือ หุ้นของกลุ่ม
ครอบครัวชินวัตรและครอบครัวดามาพงศ์ออกจำหน่ายให้แก่ กลุ่มทุนสิงคโปร์กับทุนฝ่ายไทยไปแล้ว
ได้ประโยชน์เป็นเงินถึง ๗๓,๓๐๐ ล้านบาท

ผู้ร้องได้ศึกษารวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏขึ้นโดยลำดับ เพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้นี้มีพฤติการณ์
ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นหนาเพียงพอ
ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจของตนไต่สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างได้ว่า
แท้ที่จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทมาโดยตลอดตั้งแต่
เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่หนึ่งจนถึงสมัยที่สอง แล้ววินิจฉัยให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี
ตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖)

ในคำแถลงประกอบคำร้องมีสาระสำคัญในหัวข้อที่ ๓ ว่าด้วยอัครมหานิติกรรมอำพราง
โดยผู้ร้องได้อธิบายเกี่ยวกับภาพการอำพรางตัวระดับมหภาค และสรุปว่า ขบวนการลบชื่อของผู้ใหญ่
ในบริษัทออกไปจนหมด เป็นการกระทำเพื่ออำพรางด้วยความจำใจเพื่อเปิดทางให้ตระกูลได้ส่งผู้ใหญ่
ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ส่วนการอำพรางตัวซุกหุ้นระดับจุลภาค แบ่งเป็นสามกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง
แต่งตัวเลขหนีเกณฑ์ถือครองหุ้นเกิน ๒๕ % กรณีที่สอง ซุกหุ้นหนีรัฐธรรมนูญ คือ หุ้นชินคอร์ปในมือ
แอมเปิล ริช กรณีที่สาม แอมเปิล ริช “ผีจี้อาย”

คดีนี้ต้องการแต่เพียงอำนาจการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัญหาและช่องทางที่ชี้ช่อง
ไว้แล้วเท่านั้น ประเด็นสำคัญในทางวิธีพิจารณาจึงอยู่ที่ว่า คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องทำตน
เหมือนเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้ง ที่เป็นทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ
และศาลอยู่ในตัว โดยมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่ให้ไว้อย่างสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕
ทุกประการ จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสาร หรือดำเนินการสอบสวนใดก็ได้
ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สอบธุรกรรมการเงินของผู้ต้องสงสัยก็ได้
ให้กระทรวงการต่างประเทศสอบเอกสารตัวตนของแอมเปิล ริช ณ ประเทศที่ตั้งก็ได้ เอกสารใด
ที่จำเป็นก็สามารถเรียกได้จากทุกฝ่าย หรือจะตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นสอบสวนการใดก็ได้ทั้งสิ้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ว่า คำร้องของผู้ร้อง
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ คือ มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนยี่สิบแปดคนซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้รับคำร้องไว้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติไว้ ดังนี้
มาตรา ๘๖ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา 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 “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้น โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

มาตรา ๒๑๖ “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ...

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๙

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖)”

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่เกินร้อยละห้าของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

มาตรา ๕ “ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และ

(๒) โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลใดแล้ว ให้รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ออนหุ้นส่วนหรือหุ้นนั้น”

มาตรา ๑๑ “ห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารครอบงำหรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือการจัดการหาผลประโยชน์ให้หุ้นส่วนหรือหุ้น”

มาตรา ๑๒ “ห้ามมิให้นิติบุคคลยินยอมหรือดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้รัฐมนตรีมีโอกาสเข้าไปบริหาร ครอบงำหรือออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือการจัดการหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้นหรือเปิดเผยต่อบุคคลใด ๆ ในลักษณะที่จะมีผลทำให้รัฐมนตรีทราบถึงการบริหาร

หรือจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอนมาจากรัฐมนตรีผู้นั้น เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการรายงานการประกอบกิจการตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

มาตรา ๑๓ “รัฐมนตรีผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ หรือนิติบุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ และข้อ ๑๒ กำหนดไว้ ดังนี้

ข้อ ๖ “คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง

(๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง

(๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(๔) มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุน โดยชัดเจน

(๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวไปด้วย

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกัน จำนวนยี่สิบชุด”

ข้อ ๑๒ “กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณา วินิจฉัยในคราวเดียวกันก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้องไว้ ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง รับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า คำร้องที่สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อยื่นต่อประธานวุฒิสภานั้น มีสมาชิกวุฒิสภาลงลายมือชื่อสามสิบสองคน ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คำร้องดังกล่าวจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๔ เป็นการร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘ ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีว่าปรากฏหลักฐานชัดเจนตามคำร้องว่ารัฐมนตรีทั้งสิบคนยังมีชื่อเป็นกรรมการบริษัท และหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาและให้โอกาสผู้ร้องและผู้ถูกร้องเบิกความและนำพยานเข้าเบิกความ ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีทั้งสิบคนมิได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๘

แนวทางที่สอง ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ กรณีประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีจำนวนสิบสองคนสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๒๐๘ ประกอบมาตรา ๒๑๖ (๖) กรณีดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัท โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องไม่ได้แสดงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำตามข้อกล่าวหาพอสมควรเท่าที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าจะรับไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่เป็นคำร้องที่ไม่มีรายการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๕ (๑) (ปัจจุบัน คือ ข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ (๑)) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๑๐ (ปัจจุบัน คือ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒)

แนวการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๔ และคำสั่งเรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๔๔ กรณีคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ และมาตรา ๒๐๘ ประกอบมาตรา ๒๑๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักให้พิจารณาสาระสำคัญที่เป็นประเด็นแห่งคดีที่จะมีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง นอกเหนือจากการใช้สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อกล่าวหาหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนยี่สิบแปดคน มีประเด็นแห่งคดีที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕ หรือไม่ ซึ่งสาระสำคัญของคำร้องคือการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีสองวรรค วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง คือ ห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นหรือคงไว้ในฐานะผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ และรัฐมนตรีต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจะได้รับประโยชน์จากการถือหุ้นดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ห้ามรัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ข้อห้ามตามวรรคสองนี้อยู่ภายใต้วรรคหนึ่งคือ รัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ต้องมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องประกอบคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ คำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ต้องมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่านายกรัฐมนตรี

เป็นหุ้นส่วนหรือถือครองหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไว้เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ผู้ร้องแจ้งว่าได้ฝ่าฝืนตามมาโดยตลอดว่ารัฐมนตรีผู้นี้ได้ตัดขาดจากหุ้นและกิจการของบริษัทจริงหรือไม่ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานชี้บ่งให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันก็ได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชันมาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำสินทรัพย์ คือ หุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัวคามาพงศ์ออกจำหน่ายให้แก่กลุ่มทุนสิงคโปร์กับทุนฝ่ายไทยไปแล้ว ก็ยังประโยชน์เป็นเงินถึง ๓๓, ๓๐๐ ล้านบาท ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามคำร้อง จึงไม่มีข้อมูลและหลักฐานใดที่แสดงว่านายกรัฐมนตรีมีหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ตรวจสอบพยานหลักฐาน เพื่อวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่งจริงหรือไม่ โดยผู้ร้องยอมรับว่าไม่มีหลักฐานชี้บ่งให้เป็นที่ชัดเจนได้ ขณะเดียวกันได้พบเห็นมาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ ต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชันมาโดยตลอด ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาคณะรัฐมนตรีมิใช่กล่าวหานายกรัฐมนตรี ส่วนในประเด็นเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง นั้น ผู้ร้องเสนอข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกร้องว่าได้รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้นี้มีพฤติการณ์ที่ยังคง “ครอบงำจัดการ” บริษัทอยู่หรือไม่ และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นหนาเพียงพอ โดยเฉพาะการจัดทำนิติกรรมอำพรางทั้งระดับมหภาค คือ การลบชื่อผู้ใหญ่ในบริษัทออกไปจนหมดเป็นการกระทำเพื่ออำพรางด้วยความจำใจ เพื่อเปิดทางให้ตระกูลได้ส่งผู้ใหญ่นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง และการอำพรางหุ้นในระดับจุลภาค กรณีแต่งตั้งเลขหนีเกณฑ์ถือครองหุ้นเกิน ๒๕ % เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๓ กรณีชุกหุ้นหนีรัฐธรรมนูญ กลางปี ๒๕๔๓ พร้อมข้อสัมภาษณ์ที่ปรากฏเป็นข่าวภายหลังการขายหุ้นของกลุ่มชินคอร์ป ประกอบพฤติการณ์สนับสนุนข้อกล่าวหาการชุกหุ้นข้อกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง กรณีรัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ต้องมีข้อมูลและหลักฐานการถือหุ้นของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง ก่อน หลังจากผ่านเจตนาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคหนึ่ง จึงพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ที่เป็นข้อห้ามรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง มิใช่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องของรัฐมนตรีเฉพาะข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง โดยไม่คำนึงถึงการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทของรัฐมนตรีตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามคำร้อง และเอกสารคำแถลงประกอบคำร้องทั้งหมดรวมจำนวน ๖๓ หน้า แล้ว เห็นว่า ผู้ร้องเสนอข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกร้องคือ นายกรัฐมนตรีโอนหุ้นให้บุตรของตน แต่อำนาจจัดการยังอยู่ที่ตนเอง เป็นการถือประโยชน์ทับซ้อนและมีพฤติการณ์ที่ยังคงครอบงำจัดการบริษัท กรณีการขายหุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัวคามาพงศ์ เป็นเงิน ๑๓,๓๐๐ ล้านบาท ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของรัฐมนตรี ในการเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ การกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ กรณีกล่าวหานายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ และความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ มีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ การกล่าวหาว่ารัฐมนตรีฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ จึงต้องชัดเจนและตรงประเด็นตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่ขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ให้รวมถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ยังคงครอบงำจัดการหุ้นที่โอนให้บุตรไปแล้ว หรือขยายความถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งมีไม่ประเด็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ สุดท้ายผู้ร้องเสนอความเห็นเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ได้ส่วนคดีของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คดีนี้ต้องการแต่เพียงอำนาจการได้ส่วนของศาลรัฐธรรมนูญในปัญหาและช่องทางที่ชี้ช่องไว้แล้วเท่านั้น ประเด็นสำคัญในทางวิธีพิจารณา จึงอยู่ที่ว่าคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องทำตนเหมือนเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้งที่เป็นทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลอยู่ในตัว โดยมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานที่ให้ไว้อย่างสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ทุกประการ จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเอกสาร หรือดำเนินการสอบสวนใดก็ได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสอบธุรกรรมการเงินของผู้ต้องสงสัยก็ได้ให้กระทรวงการต่างประเทศสอบเอกสารตัวตนของแอมเบิล ริช ณ ประเทศที่ตั้งก็ได้ เอกสารใดที่จำเป็นก็สามารถเรียกได้จากทุกฝ่าย หรือจะตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นสอบสวนการใดก็ได้ทั้งสิ้น ความเห็นของผู้ร้อง

ในประเด็นนี้ เห็นว่า สาระสำคัญของคำร้องเพื่อประกอบการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย คือ การกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ได้แก่ รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ รายละเอียดการถือหุ้นของรัฐมนตรีมีตามพระราชบัญญัติการจัดการ หุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บัญญัติไว้เกี่ยวกับกรณีรัฐมนตรีถือหุ้น ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น และมาตรา ๕ กรณีรัฐมนตรีประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทในส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายใน เก้าสิบวัน ฯ ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องที่มีข้อมูล และพยานหลักฐานชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีก่อการอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ คือ นายกรัฐมนตรีถือหุ้นในบริษัทไว้เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งการใช้อำนาจ ครอบงำจัดการหุ้นในบริษัทของนายกรัฐมนตรี้ ซึ่งเป็นข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ วรรคสอง ซึ่งการใช้อำนาจบริหารจัดการเกี่ยวกับหุ้นของบริษัทต้องเป็นกรณีที่มีข้อมูลและพยานหลักฐานว่า นายกรัฐมนตรีถือหุ้นในบริษัทไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือกรณีนายกรัฐมนตรี้แจ้งต่อ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญได้สวนข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามประเด็นในคำร้อง ซึ่งกระบวนการพิจารณา เพื่อค้นหาความจริงในศาลทั้งระบบได้สวนและระบบกล่าวหาประเด็นแห่งคดีจะต้องเกิดจากคำฟ้อง หรือคำร้องที่ชัดเจนตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามคำร้องนี้กล่าวหาว่าฝ่าฝืนข้อห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพื่อความเป็นธรรมทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องโดย ไม่มีข้อมูลและพยานหลักฐานที่ชัดเจน โดยกล่าวอ้างพฤติการณ์และการกระทำในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีไม่ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้อง และใช้อำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญได้สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างทุกชั้นตอนเสมือนเป็นพนักงานสอบสวน พนักงาน อัยการ และศาล นั้น การนำระบบได้สวนมาใช้ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลได้สวนให้ได้ความจริง ต้องเป็นคำร้องที่มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๐๕ เท่านั้น ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องตามคำร้องที่ไม่ชัดเจน จึงมิใช่คำร้อง
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๖ (๓) ที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาของ
ศาลรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ