

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง การสิ้นสุดลงซึ่งความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๘ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความสิ้นสุดลงซึ่งความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้ใดถือครองหุ้นในบริษัทใดเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือร้อยละห้า หรือหากถือครองอยู่ก่อนก็ต้องไม่คงไว้ต่อไปซึ่งการถือครองนั้น แต่อย่างไรก็ตามจะรักษาประโยชน์ของตนในหุ้นนั้นไว้ ก็ต้องแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และโอนหุ้นดังกล่าวให้นิติบุคคลรับจัดการทรัพย์สินรับไปจัดการต่อไป โดยจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องจัดการในหุ้นหรือกิจการของบริษัทดังกล่าวอีก โดยมีเจตนาที่ปิดช่องทางมิให้รัฐมนตรีอาศัยข้อมูลทางราชการที่เข้าถึงได้โดยอำนาจหน้าที่ของตนนำไปใช้หาประโยชน์ผ่านหุ้นที่ตนเองถือครองอยู่ เช่นการเข้าซื้อหุ้นที่กำลังจะได้ราคา หรือขายหุ้นที่กำลังจะประสบปัญหาจากการดำเนินงานของรัฐ หรือแม้กระทั่งการเข้าไปวางแผนให้บริษัทของตนดำเนินการหาประโยชน์จากกิจการของรัฐในช่องทางที่ตนมองเห็นหรือเตรียมสั่งการอำนวยความสะดวกไว้ เช่นสั่งให้แตกบริษัทลูกไปเปิดสายการบินราคาถูก แล้วยื่นขอใบอนุญาตจากรัฐเป็นพิเศษตามโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมการบินที่ผลักดันไว้ ตามด้วยสิทธิพิเศษทางภาษีจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอีกเป็นต้น

ด้วยเจตนาของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้ การตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับหุ้นของบริษัทใดจึงต้องตีความให้เป็นผลโดยเด็ดขาด หากรัฐมนตรีผู้ใดยังคงความสัมพันธ์นี้ไว้ไม่ว่าโดยตรง เช่นยังมีชื่อถือครองอยู่ หรือโดยอ้อมเช่นตั้งบริษัทจำแลงมารับโอนหุ้นไว้ หรือโดยพฤติการณ์ เช่นโอนหุ้นให้บุตรของตนแต่อำนาจจัดการบริษัทโดยแท้จริงแล้วยังอยู่ที่ตนเองก็ตาม ไม่ว่ากรณีใดก็ต้องวินิจฉัยว่าเป็นการ “ถือประโยชน์ทับซ้อน” ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ ทั้งสิ้น

ข้อกำหนดนี้ที่ชี้บ่งให้เห็นถึงบทบังคับที่แท้จริงของมาตรานี้ทั้งมาตราว่าไม่ว่ารัฐมนตรีใดจะโอนสิทธิใดในหุ้นของตนให้ผู้ใดด้วยเครื่องมือใดตามกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ในทางกฎหมายมหาชนคือกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ถ้ารัฐมนตรีนั้นยังคงถืออำนาจเกี่ยวข้องจัดการอยู่ตามความเป็นจริงก็ต้องถือว่ายังคงไว้ซึ่งการ “ถือครอง” นั้น และต้องตกเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕

นับแต่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้ก่อตั้งบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ ๑ และ ๒ มาโดยลำดับเป็นเวลากว่าห้าปีนั้น ได้ใช้มาตรการนานาประการของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ โดยเฉพาะต่อบริษัทในเครือชินคอร์ปอเรชั่นมาโดยตลอดทั้งในกิจการโทรคมนาคม สายการบิน และโทรทัศน์ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศ ทำให้สินทรัพย์นี้มีราคาเพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งในท้ายที่สุดเมื่อนำสินทรัพย์คือหุ้นของกลุ่มครอบครัวชินวัตรและครอบครัวดามาพงศ์ออกจำหน่ายให้แก่กลุ่มทุนสิงคโปร์กับทุนฝ่ายไทย ในวันที่ ๒๓ มกราคม ศกนี้แล้ว ก็ยังประโยชน์เป็นเงินในมือได้ถึง ๓๓, ๓๐๐ ล้านบาท จนเกิดเป็นปัญหาทั้งปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีการคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยและความโปร่งใสในตลาดหลักทรัพย์ การฟอกเงิน การปกปิดสินทรัพย์ในบัญชีแจ้งทรัพย์สิน และได้พบว่ามีหลักฐานเบาะแสปัจจุบันอันแน่นหนาเพียงพอ ที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับฟ้องแล้วใช้อำนาจของตนไต่สวนความจริงให้เป็นที่กระจ่างได้ว่า แท้ที่จริงแล้วนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเกี่ยวข้องจัดการกับหุ้นและกิจการของบริษัทมาโดยตลอดตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่หนึ่งจนถึงสมัยที่สองแล้ววินิจฉัยให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๑๖ (๖)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา 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 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว”

มาตรา ๒๐๖ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖
- (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
- (๕) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๘๕ หรือมาตรา ๑๘๖
- (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๕
- (๗) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา ๒๑๗
- (๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี ตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖)”

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดได้ไม่เกินร้อยละห้า ของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น

(๒) ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละห้า ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้น”

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๑ เรื่อง “การยื่น การถอน และการจำหน่ายคำร้อง” ข้อ ๖ กำหนดว่า “คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (๒) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง
- (๓) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง
- (๔) มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน
- (๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการดังกล่าวไปด้วย

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบ โดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกัน จำนวนยี่สิบชุด”

พิจารณาคำร้องแล้ว ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๘ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

เมื่อคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ แล้ว ก็มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเป็นผู้ยื่นคำร้อง จึงมีข้อพิจารณาเพียงว่าคำร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๖ ว่าด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า คำร้องเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๖ แล้ว กล่าวคือ คำร้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการถูกต้องโดย

๑. มี ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง ถูกต้อง
๒. ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง ผู้ร้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๕

๓. ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องระบุว่า นายกรัฐมนตรีกระทำผิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ คือ ถี้อหุ้นในบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น ร้อยละ ๒๒.๔๒ ซึ่งเกินร้อยละ ๕ ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ จึงต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๖) โดยบรรยายข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ให้เห็นว่ามีการปกปิดและ ถ้ายโอนหุ้นอย่างไร

๔. มีคำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน ผู้ร้องระบุความประสงค์ว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีสิ้นสุดการเป็นรัฐมนตรี

๕. ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะ ให้ทำการดังกล่าวไปด้วย ผู้ร้องทุกคนลงชื่อในคำร้องถูกต้อง

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกัน จำนวนยี่สิบชุด ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็น อย่างเดียวกันจำนวนยี่สิบชุด ถูกต้อง

แม้คำร้องของผู้ร้องจะมีเพียง ๒ หน้า แต่ผู้ร้องได้แนบเอกสารประกอบคำร้องมาด้วย ซึ่งเอกสารแนบท้ายคำร้องนี้ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของคำร้อง นอกจากนั้น ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม ต่อศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย จึงต้องถือว่าคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่ง ของคำร้องเดิมด้วย

แม้คำร้องของผู้ร้องจะเขียนวากวน ฟุ่มเฟือย ใช้คำซึ่งไม่มีใช้ในกฎหมาย เช่น “ผีจี่อ้าย” “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “อัครมหานิติกรรมอำพราง” แต่ก็พอจะเข้าใจเจตนารมณ์และความหมายของ ผู้ร้องที่ใช้คำเหล่านี้ได้

ดังนั้น เมื่อผู้ร้องซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ยื่นคำร้องถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ และคำร้องนี้เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณา และวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ คือ ถี้อหุ้นในบริษัท “ชิน คอร์ปอเรชั่น” เกินร้อยละ ๕ หรือไม่ อันจะเป็นเหตุให้สิ้นสุดการเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๖ (๖) หากผู้ร้องนำสืบพิสูจน์ ไม่ได้ว่านายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐๕ ก็ต้องยกคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ