

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๕/๒๕๕๑

วันที่ ๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๗ เพราะเหตุผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัท เฟซ มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว หรือไม่

ความเห็น

การพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้เป็นมาตรการส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดมาตรการต้องห้ามที่เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการกระทำของบุคคลในระดับนายกรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งคณะที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ (๑) มิใช่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ เท่านั้น จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ด้วยการชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กับการปกป้องรักษา ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ให้มั่นคง

ข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้ถูกร้องได้บันทึกเทปรายการ “ชิมไป บ่นไป” และ “ขกโขยง ๖ โมงเช้า” ภายหลังจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแล้ว และต่อมาได้มีการเผยแพร่ออกอากาศรายการดังกล่าวทางสถานีโทรทัศน์ อันเป็นการดำเนินการในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ถูกร้อง มีปัญหาว่าการกระทำของผู้ถูกร้อง เป็นการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ หรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการมาก่อน ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ตอบจดหมายถามของนายศักดิ์ชัย แก้ววรรณิสกุล กรรมการผู้จัดการบริษัท เฟซ มิเดีย จำกัด ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีได้ความว่า ฝ่ายกฎหมายของผู้ถูกร้องให้ความเห็นว่า การเป็นพิธีกรเหมือนกับการรับจ้างทำของเป็นครั้งคราวไม่เข้ากับกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือไม่ได้เป็นลูกจ้างของบุคคลใด เป็นความเห็นที่ปรับบทตามกฎหมายเอกชน ลักษณะสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของ ซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ไม่ได้กำหนดแบบในการทำสัญญาไว้ การก่อให้เกิดสัญญาและการเลิกสัญญาสามารถตกลงกันได้ด้วยวาจาเฉพาะหน้าต่อกันก็ได้ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนที่ถือเอาความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาเป็นสาระสำคัญ ผลแห่งสัญญาจะคงอยู่หรือเลิกกันเมื่อใด หรือจะตกลงให้สินจ้างกันอย่างไรหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงที่รู้จักกันในระหว่างคู่สัญญา การกระทำของผู้ถูกร้องข้อเท็จจริงไม่ได้ความว่ากระทำการเป็นลูกจ้าง แต่ได้ความว่าเป็นการกระทำในลักษณะของการรับจ้างทำของ

เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องมิใช่การเป็นลูกจ้างของบุคคลใด กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะรับจ้างทำของเป็นการกระทำต้องห้ามด้วยหรือไม่ โดยที่การรับจ้างทำของนั้นเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ผู้ว่าจ้างตกลงให้สินจ้าง และผู้รับจ้างตกลงจะจัดทำกรงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้ จึงเห็นได้ว่าการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตกลงทำให้แก่กันนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันได้มากมาย เช่น รับจ้างเป็นนักแสดงหรือเป็นพิธีกรโฆษณาสินค้า หรือรับจ้างว่าความ หรือรับจ้างเป็นผู้จัดการมรดก หรือรับจ้างเป็นผู้จัดการทรัพย์สินให้ผู้อื่น หรือรับจ้างทำความสะอาดอาคารสถานที่ หรือรับจ้างดูแลรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินอาคารสถานที่ หรือรับจ้างก่อสร้างอาคารบ้านเรือน เป็นต้น การรับจ้างทำของนั้นผู้รับจ้างต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัว ที่ผู้ว่าจ้างต้องเชื่อถือในความรู้ความสามารถ หรือชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้รับจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่จ้างทำด้วย จึงเห็นได้ว่าการกระทำในลักษณะรับจ้างทำของนั้น การที่ผู้รับจ้างเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมมีโอกาสเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนรวมกับส่วนบุคคลได้มาก ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเป็นลูกจ้างนายจ้างต่อกันตามสัญญาจ้างแรงงาน และการป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น มีข้อยุ่งยากไม่แตกต่างจากการกระทำในลักษณะการเป็นลูกจ้างนายจ้างต่อกัน

อนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดหลักเกณฑ์การปกครองประเทศ มุ่งจัดตั้งรับรองสถานะของสถาบันและสิทธิเสรีภาพของประชาชน กำหนดพื้นฐานในการดำเนินการของรัฐ เพื่อให้รัฐได้ใช้เป็นหลักในการปรับใช้กับสถานการณ์หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ สอดคล้องกับวิวัฒนาการของรัฐที่ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอันเป็นพลวัตของสถานการณ์ต่าง ๆ ไม่จบสิ้น ความหมายตามรัฐธรรมนูญอาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะพิเศษของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น การกระทำในลักษณะรับจ้างทำของจึงเป็นการกระทำในลักษณะเดียวกันกับการเป็นลูกจ้างของบุคคลใด อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ เช่นกัน ส่วนการเป็นพิธีกรที่กระทำเป็นวิทยาทานหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นงานราชการ ที่ไม่ได้มีการตกลงให้สินจ้างต่อกัน แต่ได้มีการจัดค่าเสียเวลา หรือรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ให้พอสมควรตามระเบียบที่กำหนดไว้ อันมิใช่การรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจาก ที่บุคคลนั้นปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ ย่อมไม่ใช้การตกลงให้สินจ้างต่อกัน สามารถกระทำได้ไม่ต้องห้ามอย่างใด

ข้อเท็จจริงได้ความยืนยันต่อไปว่า ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องได้รับเชิญ ไปทำหน้าที่แนะนำวิธีการทำอาหารต่อไป โดยจะทำให้เปล่า ๆ ไม่รับเงินค่าตอบแทนอันเป็นการต่อสู้ ปฏิเสธว่าไม่ได้ตกลงให้สินจ้างต่อกัน ไม่มีผลผูกพันต่อกันตามสัญญาต่างตอบแทนในลักษณะจ้างทำของ การต่อสู้ปฏิเสธเช่นนี้ย่อมเป็นการง่ายที่จะกระทำเมื่อคู่กรณีสมยอมหรือสมประโยชน์ต่อกัน เป็นช่องทางที่ทำให้สภาพบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ ไม่มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ สาระสำคัญที่ต้องพิจารณาในการปรับบทใช้บังคับ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายมหาชนมาตราดังกล่าวนี้ จึงอยู่ที่การกระทำต้องห้ามกล่าวคือ ต้องไม่กระทำการใดอันมีลักษณะการเป็นลูกจ้างของบุคคลใดหรือรับจ้างทำของให้บุคคลใดก็ได้ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งพฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องกับบริษัท เฟซ มิเดีย จำกัด ปฏิบัติต่อกันมาเป็นเวลาหลายปีก็ดี การที่มีการนำรูปใบหน้าผู้ถูกร้องและรูปโฉมขมุขมุขพู่โดยเขียนชื่อผู้ถูกร้องลงโฆษณาเป็นโลโก้รูปการ์ตูน ที่มีผลต่อประชาชนในการจดจำและยังคงใช้เป็นสัญลักษณ์ของรายการตลอดมาก็ดี และตามแบบ ยื่นรายการภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย (แบบ ภ.ง.ด. ๓) แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการจ่ายเงินประเภทเงินได้ ที่เป็นค่าจ้างแสดงหรือค่าจ้างพิธีกร ก่อนเข้ารับตำแหน่งของผู้ถูกร้องกับของบุคคลอื่น ๆ อันเป็นพฤติการณ์ ของผู้ถูกร้องกับบริษัท เฟซ มิเดีย จำกัด ที่ทำให้ข้อเท็จจริงน่าเชื่อว่า การที่ผู้ถูกร้องยังคงรับทำหน้าที่

พิธีกรให้ต่อไปนั้นไม่ได้เป็นการทำให้เปล่า ๆ ยังคงมีสินจ้างให้ต่อกัน การที่บริษัท เฟซ มีเดีย จำกัด ผู้มีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่าย มีหน้าที่ยื่นแบบ ภ.ง.ด. ๓ นำส่งภาษีของเดือนที่มีการหักภาษี เดือนใด ไม่มีการหักภาษีก็ไม่ต้องยื่นแบบภาษีนั้น และปรากฏว่ากรมสรรพากรแจ้งว่าไม่พบแบบ ภ.ง.ด. ๓ ของเดือนที่เป็นเวลาภายหลังที่ผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งนั้น เป็นกรณีที่ต้องการให้สอดคล้องกับข้อต่อสู้ และปฏิเสธของผู้ถูกร้องที่ว่า ได้ทำให้เปล่า ๆ ไม่รับเงินค่าตอบแทนซึ่งไม่มีน้ำหนักให้รับฟังหักล้างข้อเท็จจริง ตามพฤติการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้อ่างใด การกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำ ในลักษณะของการรับจ้างทำของ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ กรณีไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง เป็นการดำรงตำแหน่งใดในบริษัท เฟซ มีเดีย จำกัด ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

การที่ผู้ถูกร้องเข้าใจกฎหมายตามความเห็นของฝ่ายกฎหมาย ที่ปรับบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร เฉพาะการกระทำที่เป็นลูกจ้างของบุคคลใดเท่านั้น เป็นความเข้าใจกฎหมายที่ละเอียดไม่พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายให้รอบคอบระมัดระวัง โดยไม่ได้ ให้ความสำคัญกับมาตรการการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ในอันที่จะปกป้องรักษาระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้โดยเคร่งครัด ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดมาตรการและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กร ตามรัฐธรรมนูญให้มีการถ่วงดุลระหว่างกันอย่างครบถ้วนทั่วหน้า ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายโดยเฉพาะ ฝ่ายการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ ย่อมอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดียวกัน สมควรต้องปกป้องไว้ให้มั่นคงและใช้บังคับตรวจสอบให้สัมฤทธิ์ผล ตามเจตนารมณ์อย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำการต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ