

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้งส่งคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) รวมสองคำร้อง

เนื่องจากคำร้องทั้งสองมีประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวข้องกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกัน

คำร้องที่หนึ่ง ประธานวุฒิสภามีหนังสือ ส่งคำร้องของนายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ สมาชิกวุฒิสภาและคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๙ คน ผู้ร้องที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม และมาตรา ๒๖๗ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๗ ที่บัญญัติไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องได้เป็นพิธีกรให้กับบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด หลายรายการ ซึ่งคำว่า “พิธีกร” เป็นการดำรงตำแหน่งใดหรือเป็นลูกจ้างซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ผู้ถูกร้องทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ตี้อยู่แล้ว แต่ยังคงปฏิบัติขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา และได้มายุติบทบาทพิธีกรต่อเมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อำนาจที่จะตักเตือน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ (๗) กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อได้กระทำการต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ เพื่อดำเนินการตรวจสอบความสิ้นสุดลงซึ่งความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรี ผู้ร้องที่ ๑ จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่

คำร้องที่สอง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ส่งคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๖๗ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑ นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งว่า ผู้ถูกร้องขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ร่วมเป็นพินิจกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการอื่น ๆ ของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด อันเป็นบริษัทของเอกชนที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งปรากฏต่อสาธารณชนหลายครั้งทางสื่อมวลชน อันเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นับแต่วันที่กระทำการอันต้องห้าม

ผู้ร้องที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนแล้ว ขอให้จรรยาบรรณวิชาชีพได้ความว่า บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ก่อตั้งในปี ๒๕๓๗ มีนายศักดิ์ชัย แก้ววรรณิสกุล เป็นกรรมการผู้จัดการ โดยมีวัตถุประสงค์รับจ้างจัดทำรายการต่าง ๆ เพื่อการโฆษณา การบันเทิง ประชาสัมพันธ์ และการส่งเสริมการขายทางสถานีวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ สิ่งตีพิมพ์ และสื่อโฆษณาทุกชนิด ในปี ๒๕๔๓ นายศักดิ์ชัย แก้ววรรณิสกุล ได้เชิญผู้ถูกร้องเข้าทำหน้าที่พินิจกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับทำหน้าที่พินิจกรดังกล่าวเรื่อยมา โดยได้รับค่าตอบแทนการเป็นพินิจกรครั้งละ ๕,๐๐๐ บาท และบางครั้งได้รับเงินเพิ่มซึ่งเป็นค่าจัดซื้อวัตถุดิบในการทำอาหารที่ออกรายการประมาณครั้งละ ๑,๐๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท และในขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรียังได้รับทำหน้าที่เป็นพินิจกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการยกโขยง ๖ โมงเช้า ให้แก่ บริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้ถูกร้องได้รับเงินค่าตอบแทนจากบริษัทหรือไม่ สำหรับรายการ “ชิมไป บ่นไป” ได้มีการนำรูปใบหน้านายกรัฐมนตรีและรูปจุมพุกโดยเขียนชื่อผู้ถูกร้องลงโฆษณาเป็นสัญลักษณ์ทางการค้ารูปการ์ตูน ซึ่งกลายเป็นสัญลักษณ์ประจำรายการที่มีผลในการจดจำของผู้ชมโดยทั่วไป ทั้งนี้รูปการ์ตูนดังกล่าวจะมีปรากฏในรายการเป็นระยะ ๆ อยู่ตลอด คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างมาก จึงเห็นควรส่งเรื่องให้ผู้ถูกร้องเข้าไปทำหน้าที่เป็นพินิจกรในรายการ“ชิมไป บ่นไป” และรายการยกโขยง ๖ โมงเช้า ของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า การเป็นพินิจกรในรายการดังกล่าวเป็นการดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินการโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน อันจะทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามความในมาตรา ๑๘๒ (๗) และมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ผู้ร้องที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน จึงมีมติให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงหรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๖๗ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๙๑ หรือไม่

กรณีตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ร้องที่ ๑ เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา และผู้ร้องที่ ๒ เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงหรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าว

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๗ เพราะเหตุผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัทเพช มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบริษัทดังกล่าว หรือไม่

ปัญหาประการแรกที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องเป็นลูกจ้างของบริษัทเพช มีเดีย จำกัด หรือไม่พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ซึ่งบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นลูกจ้างของบุคคลใดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ

การทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรลุผลจึงมิใช่แปลความคำว่า “ลูกจ้าง” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เพียงหมายถึงลูกจ้างตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือตามกฎหมายภาษีอากร เท่านั้น เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเจตนารมณ์แตกต่างกันไปตามเหตุผลแห่งการบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ ทั้งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และยังมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แตกต่างจากกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น คำว่า “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ จึงมีความหมายกว้างกว่าคำนิยามของกฎหมายอื่น โดยต้องแปลความตามความหมายทั่วไป ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ว่าหมายถึง “ผู้รับจ้างทำการทำงาน ; ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” โดยมีได้คำนี้ว่าจะมีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ หรือได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง สิ้นจ้าง หรือค่าตอบแทนในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินอื่น หากมีการตกลงเป็นผู้รับจ้างทำการทำงานแล้ว ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนผู้ถูกร้องว่า หลังจากผู้ถูกร้องเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วผู้ถูกร้องยังคงเป็นพิธีกรในรายการ “ชิมไป บ่นไป” และ “ยกโขยง ๖ โมงเช้า” ให้แก่บริษัทเพช มีเดีย จำกัด เมื่อพิจารณาถึงลักษณะกิจการงานที่บริษัทเพช มีเดีย จำกัด ได้กระทำร่วมกันกับผู้ถูกร้องมาโดยตลอดเป็นเวลาหลายปี โดยบริษัทเพช มีเดีย จำกัด ทำเพื่อมุ่งค้าหากำไร มิใช่เพื่อการกุศลสาธารณะ และผู้ถูกร้อง

ก็ได้รับค่าตอบแทนอย่างสมฐานะและภารกิจ เมื่อได้กระทำในระหว่างที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการกระทำและนิติสัมพันธ์ที่อยู่ในขอบข่ายที่มาตรา ๒๖๗ ประสงค์จะป้องปรามเพื่อมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับภาคธุรกิจเอกชนแล้ว กรณีถือได้ว่า ผู้ถูกร้อง เป็นลูกจ้างของบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด เป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในปัญหาว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งใดในบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด หรือไม่อีก

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภักดีชนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๕ ตอน ๑๒๒ ก วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า
นางฉัตรแก้ว เลิศไพฑูรย์ ผอ.กค.๒
นางชนิษฐา โตโพธิ์ไทย ผู้เชี่ยวชาญฯ
ย่อโดย นายธรรมรงค์ จันทร์ด้า
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕