

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒
- (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...”

มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

(๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๔) สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๓

(๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ โดยไม่มีบทบัญญัติในกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกซึ่งแตกต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ เมื่อยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมมีเหตุตามมาตรา ๑๘๒ ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้อีก ที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่ารัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วนั้นจะพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีซ้ำอีกไม่ได้ เห็นว่าเป็นเหตุผลคนละกรณีแตกต่างกัน ดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคล เหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพ ของผู้นั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๑) กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง จะเห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ความเป็น รัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว หรือสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่อยู่ใน บังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป ผู้ถูกร้องเหล่านั้น จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างไร แต่การพ้นจากตำแหน่งของ ผู้ถูกร้องในคดีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ แม้จะมีการยุบ สภาผู้แทนราษฎรไปแล้วอันเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ แล้วก็ตาม เมื่อผู้ถูกร้องยังอยู่ในตำแหน่งต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยความเป็น รัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าเห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทบทวนขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์ จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการโอนย้ายจึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและในที่สุดได้มีการนำคดีการโอนย้าย มาฟ้องศาลปกครองโดยสรุปดังปรากฏตามคำวินิจฉัยคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยได้อย่างชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกร้องออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย หลักการตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารก็จะถูกห้ามการใช้อำนาจในลักษณะทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในขณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ดี มาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องขกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชา และมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในนานาอารยประเทศนั้นถือเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมขัดต่อหลักความเป็นธรรม และระบบการบริหารจัดการที่ดี

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖วรรคสอง จะกระทำไปตามอำเภอใจ โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้น อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

เมื่อปรากฏจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่าเหตุผลของการมีคำสั่งโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องและหน่วยงานในสังกัดได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยไม่ชอบ เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลงเพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

เมื่อข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้ตำแหน่งว่างลงและมีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี มาแทนที่เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลงและมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน โดยการโอนย้ายทั้งสามตำแหน่งได้ดำเนินการในวาระเกี่ยวเนื่องกัน ต่อมาผู้ถูกร้องได้นำวาระการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เข้าประชุมในคณะรัฐมนตรีเป็นวาระพิเศษเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จึงเห็นว่า ขั้นตอนของ

การดำเนินการเป็นการกระทำโดยเร่งรีบเพื่อให้การโอนย้ายพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเหลืออายุราชการเพียงหนึ่งปีจะได้รับตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อนเกษียณอายุราชการ จึงมีพฤติการณ์ส่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้แก่ญาติและพวกพ้องมากกว่าเป็นการโอนย้ายเพื่อประโยชน์ทางราชการ อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรมและหลงลืมความถูกต้องชอบธรรมและขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “การบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมือง”

เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยกระบวนการเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงกันอันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้นโดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติและพรรคพวกของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการต้องห้ามด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องย่อมสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ผู้ถูกร้องต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยเป็นต้นไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงทำให้เฉพาะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ดังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) ซึ่งวินิจฉัยว่า “... ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช

นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี เป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑...” ดังนั้น รัฐมนตรีที่เหลืออยู่ที่ไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรีจึงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่รัฐมนตรีผู้ที่มีส่วนเห็นชอบในการอนุมัติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถือได้ว่าเป็นตัวการผู้มีส่วนร่วมในการอนุมัติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องร่วมรับผิดชอบในคณะรัฐมนตรี อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ในลักษณะเป็นตัวการร่วมในการกระทำต้องห้ามดังกล่าวอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ซึ่งย่อมทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ในลักษณะเดียวกับผู้ถูกร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ รวมถึงรัฐมนตรีผู้มีส่วนอนุมัติเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ด้วย

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ