

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี และนายพิชิต ชื่นบาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๔๐ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภา (ผู้ร้อง) ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน (ผู้ถูกร้องที่ ๑) และนายพิชิต ชื่นบาน (ผู้ถูกร้องที่ ๒) สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๑ นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตามประกาศให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ ทั้งที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้หรือควรรู้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยต้องโทษตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๔๙/๒๕๕๑ เรื่อง ละเมิดอำนาจศาล ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่วินิจฉัยว่า กรณีในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขณะที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ประกอบอาชีพทนายความปรากฏว่ามีเสมือนทนายความในคณะผู้ถูกร้องที่ ๒ มอบฤกษ์กระดาศให้เจ้าหน้าที่ของศาลฎีกาโดยแจ้งว่าเป็นของฝาก แต่ภายในถุงบรรจุธนบัตรฉบับละหนึ่งพันบาทรวมเป็นเงินสองล้านบาท ศาลฎีกามีคำสั่งว่าเสมือนทนายความและผู้ถูกร้องที่ ๒ ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ให้จำคุกผู้ถูกร้องที่ ๒ หกเดือน และให้สำนักงานศาลยุติธรรมร้องทุกข์กล่าวโทษและดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ต่อไป ต่อมาคณะกรรมากรรมรายนายทนายความ สภานายทนายความ และสภานายกพิเศษแห่งสภานายทนายความ มีคำสั่งชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นการประพฤติผิดมรรยาททนายความอย่างร้ายแรง นำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพ ให้ลบชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ออกจากทะเบียนทนายความ พฤติกรรมดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการไม่ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรี ด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงเสนอชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ด้วยเช่นกัน

ผู้ร้องส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) รวมถึงมีคำขอให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๔๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องกรณีของผู้ร้องที่ ๑ ไว้วินิจฉัย ส่วนคำขอให้พิจารณาความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องที่ ๒ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องที่ ๒ ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ แล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง มีคำสั่งไม่รับคำร้องกรณีผู้ร้องที่ ๒ สำหรับการสั่งให้ผู้ร้องที่ ๑ หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าในชั้นนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่สั่งให้ผู้ร้องที่ ๑ หยุดปฏิบัติหน้าที่

๓. การชี้แจงของคู่กรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ร้องที่ ๑ ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบสรุปว่า ผู้ร้องที่ ๑ เสนอชื่อแต่งตั้งผู้ร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเล็งเห็นความรู้ความสามารถในทางกฎหมายเพื่อช่วยบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ไม่ได้อยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอกหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใด ตลอดจนได้ดำเนินการตามขั้นตอนและแนวปฏิบัติในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปฏิบัติมานับตั้งแต่วินิจฉัยจนบัดนี้มิผลบังคับใช้ เมื่อพบว่ามิใช่ข้อสงสัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรีอันเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) และ (๗) ของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ได้รับการเสนอชื่ออีกรายหนึ่งได้มีการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ส่วนที่มีได้หาหรือในปัญหาว่าผู้ร้องที่ ๒ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอันเป็นอรรถวิสัยและยังไม่เคยมีการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตุลาการอื่นวินิจฉัยที่จะเทียบเคียงเป็นบรรทัดฐานได้ ผู้ร้องที่ ๑ จึงเห็นว่า ผู้ร้องที่ ๒ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเสนอชื่อแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีได้ ผู้ร้องที่ ๑ มิได้เป็นผู้ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์หรือมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่ผู้ร้องกล่าวหา

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้คู่กรณีจัดทำบัญชีระบุพยานหลักฐานยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้บุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นตามประเด็นที่ศาลกำหนด และจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้คู่กรณียื่นคำแถลงการณ์ปิดคดี

๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) กำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั้น เป็นความซื่อสัตย์สุจริตในภาพรวมของบุคคลที่ปรากฏต่อสังคม และมาตรา ๑๖๐ (๕) รัฐมนตรีต้องไม่มีพฤติกรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นกรณีเฉพาะเจาะจงที่กำหนดไว้ใน มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวในฐานะผู้รับผิดชอบในการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นรัฐมนตรีและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้หรือควรรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่เคยต้องโทษจำคุกหกเดือนตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และสภาพนายความมีคำสั่งให้ลบชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ออกจากทะเบียนนายความ เป็นการกระทำอันไม่สมควรเป็นอย่างยิ่งและเป็นเรื่องที่เกิดไปจากปกติวิสัยที่วิญญูชนทั่วไปประพฤติปฏิบัติ แสดงว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ชัดในลักษณะ ภาวะวิสัย ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ วุฒิการศึกษา หรือประสบการณ์ โดยเฉพาะ เพียงความตระหนักรู้ตามมาตรฐานเยี่ยงวิญญูชนหรือบุคคลทั่วไปในสังคมก็เพียงพอต่อการวินิจฉัยได้ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งที่ รู้ข้อเท็จจริงข้างต้นย่อมเป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการที่ต้องรับผิดชอบในสารัตถะความถูกต้องที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพราะการเสนอบุคคลที่ไม่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔)

การวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีผู้ใดมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการวินิจฉัย ว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีนั้นจะต้องสิ้นสุดลงหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ เป็นคดีรัฐธรรมนูญโดยแท้ ส่วนหน้าที่และอำนาจของศาลฎีกาในการวินิจฉัยคดีการฝ่าฝืน มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีพฤติกรรมหรือกระทำความผิดตามที่ ถูกกล่าวหา ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ แม้ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาพิจารณาข้อเท็จจริงในมูลเหตุเดียวกัน แต่เป็นคดีคนละประเภท เพราะเหตุจากวิธีพิจารณาคดี วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดี และสภาพบังคับแตกต่างกัน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้หรือควรรู้ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ดังกล่าวโดยตลอดแล้ว แต่ยังเสนอแต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นผู้ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) ย่อมเป็นการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ หมวด ๑ ข้อ ๘ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่า มีลักษณะร้ายแรง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ด้วย และเมื่อวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นผู้ผิดกระทันหันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นเพราะไม่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) เนื่องจากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) แล้ว รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) โดยให้นำมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต่อไป

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต และนายสุเมธ รอยกุลเจริญ

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๑ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๗

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายกกล้า สมุทวณิช

นายปฐมพงษ์ คำเชียว ผอ.กค.๕

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

นางสาวณิชากา ภูมินายก ผชช. ด้านคดี

ย่อโดย นายกกล้า สมุทวณิช

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นางสาวร่มปรางค์ สวมประจำ รอง ลสร. ตรวจ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล ลสร. ตรวจ