

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๙

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๘

วันที่ ๒๑ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { ประธานวุฒิสภา ผู้ร้อง  
นายภูมิธรรม เวชยชัย รองนายกรัฐมนตรี  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่ ๑  
พันตำรวจเอกทวี สอดส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ที่ ๒ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องทั้งสองสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐  
วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

ความเห็น

มีข้อพิจารณาเบื้องต้น กรณีผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของ  
ผู้ถูกร้องทั้งสองฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔ เห็นว่า การขอให้ตรวจสอบ  
การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องทั้งสองว่ามีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๖๐ (๕) กรณีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม  
อย่างร้ายแรง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจจำกัดเฉพาะกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ  
ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้ง  
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑  
ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ และใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีด้วย  
ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องในส่วนที่ว่าผู้ถูกร้องทั้งสองกระทำความผิดตามประมวล  
จริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรฐาน  
ทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญ

๒๑

จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๗/๒๕๖๘ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๘

สำหรับประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องทั้งสอง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ...” มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจทางการเมืองซึ่งมีผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตของปัจเจกชน ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจอย่างสูงจากประชาชน และในฐานะที่เป็นบุคคลสาธารณะ ต้องถูกตรวจสอบทั้งในเรื่องส่วนตัวและความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่ทุกแง่มุมตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งด้วย จึงบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในลักษณะที่เพิ่มความเข้มงวดมากกว่า

เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของรัฐมนตรีที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) แล้ว ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นความประพฤติที่ตรงและชอบ โดยไม่ทุจริต คดโกงหรือคอร์รัปชันในหน้าที่ ความซื่อสัตย์สุจริตถือเป็นคุณธรรมของคนดี โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่พึงต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์จึงมิใช่เป็นเพียงการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำที่วิญญูชนทั่วไปที่ทราบถึงพฤติการณ์หรือการกระทำนั้นแล้วยอมรับว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ส่วนลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีที่ต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) นั้น เนื่องจากจริยธรรมถือเป็นหลักพื้นฐานในการดำรงตนที่สำคัญ โดยเฉพาะผู้ใช้อำนาจรัฐ อาทิเช่น คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งบุคคลเหล่านี้นอกจากได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญและใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ประชาชนยังมองในลักษณะที่เข้มงวดเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป ย่อมควรมี

จริยธรรมหรือคุณธรรมที่สูงกว่าปัจเจกชนทั่วไป จึงถือเป็นความชอบธรรม (legitimacy) ขึ้นพื้นฐานในการดำรงตำแหน่งของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งจริยธรรมถือเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้มีหลักการและแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนไปในทางที่ถูกต้องเหมาะสม และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนุญ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระได้ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง บัญญัติให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

กรณีผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองเสนอเรื่องและร่วมกันมีมติให้การร้องขอให้ตรวจสอบกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ (สำนวนสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗) เป็นคดีพิเศษเป็นการแทรกแซงหรือครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากกรณีที่พบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้นที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดี หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น รวมถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษจะดำเนินการสืบสวน สอบสวน หรือดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมือง มีหน้าที่ควบคุม จัดการและตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ควบคุมการเลือกตั้งและการสืบสวนหรือไต่สวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม การทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ และมาตรา ๒๒๖ เป็นบทบัญญัติกระบวนการเฉพาะให้หน้าที่และอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งการกรณีการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และการดำเนินคดีเลือกตั้งในฐานะโจทก์ต่อศาลฎีกาสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภา หรือต่อศาลอุทธรณ์สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี แต่ถ้าหลังประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับ

๒๐๐

การกระทำดังกล่าวของบุคคลอื่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเป็นคดีเลือกตั้งและให้ศาลฎีกามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้ง หากศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ซึ่งไม่ใช่โทษทางอาญา สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรายละเอียดหลักการและกลไกเพิ่มเติมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยในส่วนการส่งการกรณีการเลือกสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและการดำเนินคดีในฐานะโจทก์ต่อศาลฎีกาได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ และมาตรา ๒๒๖ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๔ การควบคุมการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๓ และได้บัญญัติบทกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลที่กระทำการอันเป็นการทุจริตการเลือกสมาชิกวุฒิสภากรณีที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ในหมวด ๖ บทกำหนดโทษ มาตรา ๖๕ ถึงมาตรา ๘๙ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ผู้ใดจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจูงใจให้ผู้อื่นสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือถอนการสมัคร หรือกระทำการใด ๆ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นหมตสิทธิที่จะเลือกหรือได้รับเลือก หรือเพื่อจูงใจให้ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดยี่สิบปี และวรรคสอง บัญญัติให้ความผิดตาม (๑) ให้ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้คณะกรรมการมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้ นอกจากนี้ มาตรา ๘๘ ยังบัญญัติให้กรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของสถานที่เลือกให้ถือว่าผู้สมัครนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔) มีอำนาจแจ้งความร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐควบคุมคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

ส่วนกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นส่วนราชการระดับกรม มีภารกิจการทำงานเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวนคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวน

โดยใช้วิธีการพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ หรือเรียกโดยย่อว่า “กคพ.” เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสิบสองคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย และมีอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับและสนับสนุนการดำเนินการด้านคดีพิเศษตามที่กำหนดในมาตรา ๑๐ ทั้งนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสอบสวนคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑. คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจอนุมัติรับเป็นคดีพิเศษ ประกอบไปด้วยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาดังกล่าวต้องมีลักษณะตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) อีกทั้งต้องมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามที่ กคพ. กำหนด ปัจจุบันคือประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ๒. คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งเป็นคดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากคดีความผิดทางอาญาตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยปัจจุบัน กคพ. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณารับคดีพิเศษตามประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาดตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคห้า

กรณีที่มีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๗๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวน สอบสวน หรือไต่สวน หรือดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการสอบสวนเองหรือจะให้พนักงานสอบสวนดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ และกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจะต้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔ นอกจากนี้พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการสอบสวนกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้เสียหายร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๘ รวมถึงกรณีที่มีผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมควรจะดำเนินการเรื่องดังกล่าวเองและมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙

เห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ เมื่อมีผู้ร้องเรียนและร้องขอความเป็นธรรมขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ กรมสอบสวนคดีพิเศษย่อมมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้ และเมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้สืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้วมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ แจ้งประธานกรรมการการเลือกตั้งว่าการกระทำที่อาจเข้าข่ายการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ (ความผิดฐานอั้งยี่) และความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งต่อมาที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๘ ได้มีมติรับเรื่องสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗ เป็นคดีพิเศษในฐานะความผิดฟอกเงินที่มีความผิดมูลฐานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ (ความผิดฐานอั้งยี่) และความผิดอาญาอื่น การพิจารณาความผิดดังกล่าวย่อมต้องพิจารณาถึงความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) ด้วย รวมถึงในการพิจารณาความผิด

มูลฐานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ (ความผิดฐานอั้งยี่) ก็ต้องพิจารณาว่า ผู้กระทำเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีการดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ด้วยเช่นกัน แม้กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการตรวจสอบและรับไว้สอบสวนเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่การดำเนินการเรื่องดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเฉพาะสำหรับการสืบสวน สอบสวน ไต่สวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้กรมสอบสวนคดีพิเศษโอนเรื่องดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ต้องโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ ในชั้นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองแทรกแซงหรือครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ร้องไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่ผู้ถูกร้องทั้งสองร่วมกันพิจารณาและมีมติให้กรณีการสมคบกัน ในความผิดฐานพอกเงินของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำความผิดเป็นอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นคดีพิเศษ ถือได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสองไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) โดยผู้ถูกร้องทั้งสองใช้อำนาจสั่งการกรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะกรรมการคดีพิเศษในการนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมและมีมติรับไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อเป็นเครื่องมือแทรกแซงหรือครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภา สมคบกันกระทำความผิดด้วยการวางแผนร่วมกันใช้อำนาจสอบสวนโดยมิชอบ เพื่อกลั่นแกล้ง แทรกแซง กดดัน ช่มชู้ และครอบงำและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกวุฒิสภานั้น มีข้อพิจารณาตามคำกล่าวอ้างในแต่ละประเด็น ดังนี้

(๑) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การร้องขอความเป็นธรรมต่อกระทรวงยุติธรรมและกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ถูกร้องทั้งสองอยู่เบื้องหลังการสั่งการเพื่อแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ

๗

คณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า กรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อกระทรวงยุติธรรมและกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้ตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มีกระบวนการหรือพฤติการณ์ที่ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมอันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๓ ราย โดยในรายพลตำรวจตรี อนุชา จารยะพันธุ์ ยื่นคำร้องขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกรณีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดปทุมธานี ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๗ และฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้สั่งการในหนังสือร้องขอความเป็นธรรมโดยมอบให้นายสมบุรณ์ ม่วงกล้า ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาส่งกรมสอบสวนคดีพิเศษตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งที่ปรึกษารัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการตามสำนักงานรัฐมนตรี กลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ ฉบับลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ แม้จะมีข้อความทำนองว่า “ตามข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” เป็นเพียงการส่งเรื่องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่มีข้อความใดเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ สั่งการให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนแต่อย่างใด นอกจากนี้ การร้องขอความเป็นธรรมดังกล่าวเป็นการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองให้กระทำได้ ประกอบกับไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ สมคบกับผู้อื่นหนังสือร้องเรียนฉบับต่าง ๆ ข้างต้นในการเสนอเรื่องต่อกระทรวงยุติธรรมและกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือสั่งการให้มีการดำเนินการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว จึงไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นผู้สั่งการเพื่อแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเครื่องมือ

(๒) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองสั่งการให้มีการบรรจุวาระการประชุมเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ นั้น เห็นว่า การกำหนดนัดประชุมและระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ดำเนินการโดยกองบริหารคดีพิเศษ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยทำการรวบรวมเรื่องที่จะเสนอต่อคณะกรรมการคดีพิเศษ แล้วเสนอร่างระเบียบวาระการประชุมต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างระเบียบวาระการประชุมดังกล่าว เพื่อเสนอประธานกรรมการคดีพิเศษพิจารณาอนุมัติร่างระเบียบวาระการประชุม รวมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ประชุมต่อไป และเมื่อประธานกรรมการคดีพิเศษอนุมัติระเบียบวาระการประชุม และกำหนดวัน เวลา และสถานที่ประชุมแล้ว ฝ่ายเลขานุการจะจัดทำหนังสือเชิญประชุมพร้อมระเบียบวาระการประชุมที่ได้รับอนุมัติเสนออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษลงนามถึงกรรมการคดีพิเศษทุกท่านเพื่อเชิญเข้าร่วมประชุมต่อไป ซึ่งการกำหนดวาระการประชุมดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอเรื่องและ

๒๖๐

การประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๖๗ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แม้ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติวัน เวลา และสถานที่ประชุม และระเบียบวาระการประชุมดังกล่าว แต่เป็นการพิจารณาตามที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเสนอเท่านั้น และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองสั่งให้มีการบรรจุระเบียบวาระเรื่องดังกล่าวหรือมีการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการบรรจุระเบียบวาระดังกล่าว

(๓) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมดังกล่าวผู้ถูกร้องทั้งสองเร่งรัดหรือสั่งการให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษนำเรื่องสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗ เข้าสู่ที่ประชุมโดยไม่ผ่านคณะอนุกรรมการกลั่นกรองตามระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้การเสนอระเบียบวาระและพิจารณารับเรื่องสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗ เป็นคดีพิเศษในการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บังชี้ว่าผู้ถูกร้องทั้งสองเป็นผู้อยู่เบื้องหลังกระบวนการสั่งการคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เห็นว่า แม้ประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑ กำหนดให้เมื่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้รับคำร้องขอไว้ดำเนินการแล้ว ให้รีบส่งเรื่องไปยังคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป แต่ข้อ ๘ กำหนดให้กรณีผู้ร้องขอเป็นกรรมการคดีพิเศษหรือเป็นเรื่องที่อธิบดีเห็นว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณา อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคดีพิเศษอาจนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการคดีพิเศษได้โดยไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรองก็ได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะนำเรื่องสืบสวนดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษโดยไม่ผ่านคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง สอดคล้องกับรายงานการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ (เอกสารหมายเลข ศ ๑๘/๗๔ ถึง ศ ๑๘/๗๕) และเห็นว่า การดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ถึงอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แจ้งว่ากรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีหนังสือแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวนข้างต้น เรื่องดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วหรือไม่ จึงยังไม่ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษโดยตรงโดยไม่ต้องเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรองได้ ส่วนกรณีที่ประชุม

๗๖๐

คณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ มีมติให้ถอนเรื่องสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗ กลับไปพิจารณาในชั้น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองนั้น เนื่องจากที่ประชุมต้องการให้การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ ควรให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพิ่มเติม อีกทั้งยังมีมติให้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการคดีพิเศษในคราวถัดไปด้วยเพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ เรียนเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้าร่วมประชุมดังกล่าว มติที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวยอมรับและไม่ได้ขัดต่อกฎหมาย และระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้ผู้ถูกร้องทั้งสองจะเห็นด้วยกับมติดังกล่าวแต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองเร่งรัดหรือสั่งการให้มีการบรรจวาระการประชุมเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการ คดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘

(๔) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองใช้อำนาจสั่งการกรมสอบสวนคดีพิเศษและ คณะกรรมการคดีพิเศษในการนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษและมีมติรับไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อเป็นเครื่องมือแทรกแซงและครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบ การเลือกสมาชิกวุฒิสภา นั้น เห็นว่า วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๘ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองได้ประชุม พิจารณากลั่นกรองเรื่องสืบสวนที่ ๑๕๑/๒๕๖๗ ตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะกรรมการ คดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ ต่อมาคณะกรรมการคดีพิเศษได้มีการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๘ มีมติเสียงข้างมากเห็นว่าปรากฏข้อเท็จจริงของการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย แม้กรณีดังกล่าวจะยังไม่ปรากฏเส้นทางการเงินในการกระทำความผิดที่ชัดเจนจนปราศจากข้อสงสัยว่ามีจำนวนเกินกว่า สามร้อยล้านบาทตามที่คณะอนุกรรมการกลั่นกรองมีข้อสังเกตไว้ แต่เมื่อพิจารณาพยานหลักฐาน ในชั้นสืบสวน ในชั้นนี้กรณีมีมูลน่าเชื่อได้ว่ามีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีมูลค่าตั้งแต่ สามร้อยล้านบาทขึ้นไป ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๕ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะ ของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิใช่การลงมติให้การกระทำความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) โดยผู้ถูกร้องทั้งสองลงมติในส่วนของเสียงข้างมาก ซึ่งคณะกรรมการ คดีพิเศษ ประกอบด้วยผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นประธาน ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก

๑๑

๒๐ คน รวมเป็น ๒๒ คน ประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับสูงและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความสามารถตลอดจนมีประสบการณ์สูง กรรมการแต่ละคนย่อมมีดุลพินิจที่เป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ถูกร้องทั้งสองไม่อาจสั่งการใด ๆ ให้คณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวมีมติรับหรือไม่รับคดีใดเป็นคดีพิเศษหรือกระทำการใด ๆ เพื่อแทรกแซงและครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ และไม่ปรากฏให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองมีพฤติกรรมใดที่เป็นการข่มขู่ สั่งการ ชี้นำ หรือปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงกรรมการคดีพิเศษคนอื่น ๆ แต่อย่างใด การประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ และครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองแทรกแซงหรือครอบงำหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ เห็นได้ว่านับตั้งแต่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องร้องเรียนและขอความเป็นธรรมจากผู้ร้องทั้ง ๓ ราย ไว้ดำเนินการจนกระทั่งมีการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้แจ้งการรับเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นคดีอาญาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งความคืบหน้าการดำเนินการเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏตามหนังสือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ฉบับลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ และฉบับลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ทั้งยังแจ้งความประสงค์จะขอดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีอาญาตามความผิดที่ตรวจพบดังกล่าวและแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าจะรับเรื่องไว้ดำเนินการเองและให้กรมสอบสวนคดีพิเศษโอนเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรือไม่ ซึ่งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้กรมสอบสวนคดีพิเศษโอนเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด โดยเฉพาะที่ปรากฏในหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ถึงอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แจ้งว่ากรณีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีหนังสือแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวนข้างต้น เรื่องดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วหรือไม่ จึงยังไม่ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ และภายหลังการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๘ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือแจ้งการรับเรื่องไว้สอบสวนเป็นคดีพิเศษไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ต่อมาวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการไต่สวนกรณีได้รับแจ้งข้อมูลเบาะแสจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๑๓

ว่ามีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองหรือมีผลให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภามิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษร่วมกับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน คณะที่ ๒๖ เพื่อดำเนินการไต่สวนเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๒ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองสั่งการและมีส่วนในการเสนอชื่อเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว หรือดำเนินการเรื่องดังกล่าวโดยมีมูลเหตุจูงใจทางการเมือง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใดการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ การประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ และครั้งที่ ๓/๒๕๖๘ รวมถึงการดำเนินการของผู้ถูกร้องทั้งสองที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้ขัดแย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนและไต่สวนเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องทั้งสองกระทำการเพื่อเป็นเครื่องมือแทรกแซงและครอบงำหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๕) กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ สมคบกันกระทำความผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจดำเนินการสอบสวนโดยมิชอบ มีการใช้อำนาจสืบสวนเกินขอบเขต เช่น การตรวจสอบข้อมูลการติดต่อสื่อสารและพิกัดโทรศัพท์ของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในชั้นสืบสวน โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากศาล รวมถึงกรณีทีกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะกรรมการการเลือกตั้ง นำหมายเรียกคดีซึ่งประทับชั้นความลับว่า “ลับ” เปิดเผยที่ประตูห้องพักของสมาชิกวุฒิสภา อาจถือเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและมีนัยทางการเมือง เพื่อสร้างความเกลียดชังต่อสมาชิกวุฒิสภาและมีลักษณะเป็นการบั่นทอนฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น เห็นว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ใช้อำนาจสั่งการและควบคุมให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งหากเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่สอบสวนของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็สามารถโต้แย้งต่อศาลที่มีอำนาจได้หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้

(๖) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการคดีพิเศษเร่งรีบดำเนินการออกข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยแนวทางการสอบสวนบุคคลที่เป็นพยานสำคัญในคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๖๘ และข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๘ เพื่อใช้กับคดีนี้เป็นการเฉพาะ นั้น เห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับทั้งสองฉบับ เนื่องจากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกันผู้ร่วมกระทำความผิดหรือผู้ต้องหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี แม้การแก้ไข



ข้อบังคับทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ดำเนินการภายหลังจากวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๗ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่กรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะกรรมการคดีพิเศษได้รับเรื่องดังกล่าวเป็นคดีพิเศษแล้ว เมื่อพิจารณาเนื้อหาของข้อบังคับดังกล่าวแล้วไม่ได้มีผลกระทบต่อ การดำเนินการเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ เร่งรีบดำเนินการออกข้อบังคับดังกล่าวเพื่อใช้กับคดีนี้เป็นการเฉพาะอันเป็นการแทรกแซงและครอบงำหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

(๗) ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองเคยให้สัมภาษณ์ข่าวต่อสื่อมวลชนในลักษณะที่มีผลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่สั่งการ และมีลักษณะเป็นการปล่อยข่าวเพื่อข่มขู่ กดดัน ให้เกิดความหวาดกลัวแก่สมาชิกวุฒิสภา นั้น เห็นว่า แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนหลายครั้ง ซึ่งเป็นการตอบข้อซักถามจากสื่อมวลชนเกี่ยวกับการทุจริตเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับ ความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ถือเป็นการแจ้งให้ประชาชนที่สนใจทราบถึงความคืบหน้าในคดีเท่านั้น มิได้มีการให้ข้อมูลรายละเอียดของพยานหลักฐานหรือมีการใช้ข้อความที่เป็นการข่มขู่สมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด ประกอบกับการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนตามปกติวิสัย มิใช่เป็นการยืนยันรายละเอียดเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใด ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ร้องไม่อาจรับฟังได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีไม่ปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ถูกร้องทั้งสองมีพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาว่า ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ อันเป็นการขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และไม่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๗ ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ ไม่มีการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) อันจะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องทั้งสองสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องทั้งสอง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕)



(นายณภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ