

คำวินิจฉัยของ นายชวน สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยสถานภาพรัฐมนตรี

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือด่วนที่สุดที่ สผ ๐๐๐๑/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ความว่า ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อมาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ แล้ว จึงส่งเรื่องพร้อมคำร้องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ สรุปได้ว่า เนื่องด้วยศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๕๔/๒๕๓๘ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๗๔๓๘/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่า นายเนวิน ชิดชอบ จำเลยในคดีนี้ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ และมติชน เป็นเวลาดำเนินการ ๗ วัน และขณะนี้ นายเนวิน ชิดชอบ จำเลยในคดีดังกล่าว ได้ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์แล้ว

กรณีนี้ ทำให้มีข้อสงสัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ เมื่อเรื่องนี้ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ที่จะยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ข้อยุติในกรณีสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี และเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป จึงขอส่งเรื่องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวต่อไป ดังนี้

๑. โดยที่ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก เป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงมีปัญหาว่าการที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้รอกการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำตั้งแต่ ก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีเช่นนี้ บรรทัดฐานของมาตรา ๒๑๖ (๕) เป็นอย่างไร

๒. โดยที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับวางหลักไว้ว่า การรอกการลงโทษจำคุกยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอกการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีนี้ บรรทัดฐานตามมาตรา ๒๑๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอกการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้ บรรทัดฐานการวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นเช่นใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯ ที่ได้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าการยื่นคำร้องดังกล่าว ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคท้าย ประกอบกับมาตรา ๘๖ จึงมีมติเห็นควรรับคำร้องไว้ ดำเนินการต่อไป ตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ทางพิจารณา นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกร้อง ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

๑. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ที่บัญญัติถึงการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีนั้น ได้บัญญัติถึงเหตุหลายเหตุในอันที่จะถือว่ารัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไว้แตกต่างกัน เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเป็นหลายกรณีแตกต่างกัน การทำความเข้าใจในเหตุต่างๆ ที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๘) ของมาตรา ๒๑๖ จึงต้องเข้าใจให้ตรงกับ เนื้อหาสาระที่บัญญัติแยกกันไว้ ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) บัญญัติถึงการต้องคำพิพากษา ให้จำคุก อันเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะผลของกฎหมาย การนำมาตรา ๒๑๖ (๕) มาใช้บังคับ จึงต้องดำเนินไปตามหลักเกณฑ์ของระบบกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ตามหลัก กฎหมายที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา เพื่อมิให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบังคับใช้ กฎหมายกับบุคคลทุกคนในประเทศ

๒. ความหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) มีน่าจะหมายถึงการต้องคำพิพากษาให้จำคุกของศาลชั้นใดก็ได้ เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไปถือว่าการลงโทษในคดีอาญานั้นเป็นเรื่องสำคัญ การลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลใด จำต้องได้ผ่านกระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยครบถ้วน มิฉะนั้นจะกล่าวอ้างไม่ได้ว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรม มี ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า “คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลชั้นต้นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ เว้นแต่จะถูกห้ามอุทธรณ์โดยประมวลกฎหมายนี้หรือประมวลกฎหมายอื่น” และมาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๑๗ ถึง ๒๒๑ คู่ความมีอำนาจฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันอ่าน หรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้คู่ความฝ่ายที่ฎีกาฟัง” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในการอุทธรณ์และฎีกาต่อไปได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

๓. ถ้อยคำที่แตกต่างกันในรัฐธรรมนูญหลายกรณี คือ กรณีที่ (๑) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลตามมาตรา ๑๐๕ (๔), ๒๐๖ (๔) และ ๒๕๖ (๔) กรณีที่ (๒) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒) และ ๑๓๓ (๑๐) กรณีที่ (๓) ได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ตามมาตรา ๑๔๑ (๕) กรณีที่ (๔) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทตามมาตรา ๑๐๕ (๕) และ ๒๐๖ (๕) และกรณีที่ (๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามมาตรา ๒๑๖ (๔), ๒๖๐ (๗) และ ๒๕๘ วรรคสาม การใช้ถ้อยคำแตกต่างกันก็มิได้มีความประสงค์จะลบล้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเมื่อถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งต้องให้คดีถึงที่สุดก่อน จึงจะกล่าวอ้างว่าผู้นั้นกระทำความผิดได้

มาตรา ๑๐๕ (๕) และ ๒๐๖ (๕) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติใช้ถ้อยคำว่า “เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นถ้อยคำเช่นเดียวกับมาตรา ๒๑๖ (๔) ที่บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” และเมื่อทั้งสองกรณีต่างไม่มีคำว่าถึงที่สุดเช่นกัน เมื่อมาตรา ๑๐๕ (๕) และมาตรา ๒๐๖ (๕) นั้น ทุกฝ่ายเข้าใจกันว่าคดีต้องถึง

ที่สุดแล้ว และมีการถูกจำคุกจริงตามคำพิพากษา มิฉะนั้น จะไม่สามารถนับระยะเวลาพ้นโทษได้ กรณี
ยอมแสดงให้เห็นว่า การใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญว่าต้องพิพากษาให้จำคุกนั้น หาได้เป็นการใช้ถ้อยคำ
เพื่อให้มีความหมายโดยเฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษอย่างใดไม่ หากยังมีความหมายตามหลักทั่วไปในการ
ดำเนินคดีอาญาว่า คดีต้องถึงที่สุดเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าได้มีการกระทำผิดจริงเสียก่อน

๔. ตามหลักกฎหมายของประมวลกฎหมายอาญา โทษจำคุกหมายถึงการถูกคุมขังจริงตาม
หมายของศาล ส่วนการรอกการลงโทษเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖
ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่ามิเหตุอันควรปราณี จึงกำหนดโทษและรอกการลงโทษไว้ การรอกการลงโทษ
จึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้รับโทษจริง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ถือว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังปรากฏ
จากคำพิพากษาฎีกาเป็นจำนวนมากที่วินิจฉัยไว้ดังนี้ อย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๐๔/๒๕๑๑
๔๕๒/๒๕๒๓ และ ๑๗๔๒/๒๕๒๗ ฯลฯ

๕. คณะรัฐมนตรีได้เคยรับแจ้งผลการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘
ว่า การใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับคำพิพากษาให้จำคุกนั้น ย่อมมีความหมายอย่างเดียวกัน คือ บุคคลนั้น
ต้องเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกจริงๆ เพียงแต่มีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกแต่ให้รอกการลงโทษไว้ ย่อมไม่ถือ
เป็นการขาดคุณสมบัติในการรับราชการ โดยถือว่าบุคคลนั้นยังไม่ต้องโทษจำคุก ซึ่งมีผลทำให้บุคคลนั้น
สามารถมีสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป

๖. ถ้าถือว่าการต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายถึงการรอกการลงโทษและรัฐมนตรีต้องพ้นจาก
ตำแหน่งตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ผลจะกลายเป็นว่าในวันเดียวกันกับที่พ้นจากตำแหน่งนั้น รัฐมนตรี
ผู้นั้นสามารถได้รับการแต่งตั้งกลับมาเป็นรัฐมนตรีอีกครั้งได้ทันที ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
ที่บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๒๐๖ มีแต่เพียง ๒ กรณี คือ (๑) ต้องคำ
พิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดย หมายของศาล และ (๒) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปี
ขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทเท่านั้น

๗. การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงกรณีคำพิพากษาของศาลต่างๆ กันย่อมมีความหมายเป็นเพียง
การบัญญัติให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่เท่านั้น โดยมีได้ประสงค์จะลบล้างหลักกฎหมายที่มี
การยึดถือปฏิบัติกัน เมื่อคำนึงถึงว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย
ทั้งปวงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ การตีความบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญว่า
การที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกหมายความว่าถึงเวลาที่ถูกรอกการลงโทษด้วย จึงย่อมมีผล
ทำให้ผูกพันการตีความกฎหมายใดๆ ที่บัญญัติในลักษณะเดียวกันและทำให้บุคคลนั้นต้องรับผลร้าย
และถูกปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ที่กระทำผิดร้ายแรงไม่มีเหตุอันควรปราณี และต้องถูกจำคุกจริงไปด้วย

การแปลความหมายโดยกลับหลักกฎหมายในเรื่องนี้ จึงมิได้มีผลเฉพาะคดีของผู้ถูกร้อง หากแต่ยังเป็นบรรทัดฐานที่กระทบไปถึงประชาชนทั่วไปที่จะต้องถูกเปลี่ยนหลักกฎหมายไปจากเดิมจนกลายเป็นผู้ที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษา ซึ่งทำให้ต้องเสียสิทธิต่าง ๆ ไปด้วยอีก

๘. มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติการพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายถึงเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้ว มีความประพฤติไม่เหมาะสมจนถูกศาลพิพากษาให้จำคุกเพราะเหตุนั้น จึงจะพ้นจากตำแหน่ง การบัญญัติถึงการต้องคำพิพากษาไว้ทั้งกรณีก่อนเข้ารับตำแหน่ง (มาตรา ๒๐๖ (๔)) และหลังจากเข้ารับตำแหน่งแล้ว (มาตรา ๒๑๖ (๔)) แตกต่างกัน จึงมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกันระหว่างการกระทำความผิดก่อนเป็นรัฐมนตรี และเมื่อเป็นรัฐมนตรีแล้ว มิฉะนั้น การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็อาจจะขึ้นอยู่กับความช้าเร็วในการพิจารณาคดีของศาลได้ ทำให้ผลที่มีต่อบุคคลนั้นแตกต่างจากบุคคลอีกคนหนึ่งได้ ซึ่งน่าจะไม่ใช่เหตุผลของรัฐธรรมนูญ

การนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนบุคคลนั้นจะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี มาเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยย่อมทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของกรณีดังกล่าว จึงได้บัญญัติในมาตรา ๘๖ ประกอบกับมาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นดุลพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะพิจารณาในเบื้องต้นว่า บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีและต้องคำพิพากษาดังกล่าวจะมีเหตุที่สมควรให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ และต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี ซึ่งกรณีของผู้ถูกร้องนั้นมิได้กระทำความผิดในขณะที่เป็นรัฐมนตรี จึงน่าจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา ๒๑๖ (๔)

เรื่องการฟ้องผู้ถูกร้องมีเหตุสืบเนื่องมาจากการปราศรัยหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้ ผู้ถูกร้องจึงน่าจะได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมาย ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อน

๙. ส่วนเหตุผลที่มีการกล่าวอ้างว่า ความเป็นรัฐมนตรีไม่ควรมิลทินมัวหมองในการดำรงตำแหน่งนั้น เป็นการนำเรื่องการตรวจสอบการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา การมีคำพิพากษาให้จำคุกมิใช่เป็นเรื่องการมิลทินมัวหมองในการดำรงตำแหน่ง แต่เป็นเรื่องของหลักกฎหมายในกระบวนการทางอาญาปกติซึ่งจะต้องให้ความคุ้มครองบุคคลทุกคนโดยทัดเทียมกันในการได้รับการพิจารณาคดีจนถึงที่สุด และต้องถูกจำคุกจริงตามคำพิพากษา

ข้อเท็จจริงจากคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯ และคำชี้แจงของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกร้อง เพียงพอต่อการวินิจฉัยแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑

ว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ และขณะนี้ผู้ถูกร้องได้ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์แล้วนั้น จะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาที่ต้องแยกพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑. ถ้อยคำที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ต้องเป็น คำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่

๒. ถ้อยคำที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ต้องเป็นคำพิพากษา ที่ให้จำคุกจริง โดยมีไม่มีการรอการลงโทษหรือไม่ และ

๓. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) จะสามารถบังคับใช้กับเหตุอันเกิดขึ้นก่อน ที่ผู้ถูกร้องจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

๑ล๑

๑ล๑

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

๑ล๑

๑ล๑

ประเด็นแรก เห็นว่า โดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษในคดีอาญา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ที่วรรคแรก บัญญัติว่า “ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” ย่อมเป็นที่เห็นอย่าง แจ่มชัดว่า หากจะลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลใด กรณีจะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้การลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลใด จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แต่ปัญหาของกรณีนี้มีว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาโดยมีความมุ่งหมาย เพื่อการลงโทษในทางอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นนี้ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มิได้ตราขึ้นเพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีในทางอาญา แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ

บริหารประเทศต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุก ซึ่งมีใช้กรณีที่อยู่ภายใต้กรอบบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ดังที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งไว้ หากแต่ขึ้นอยู่กับกรอบของรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุทำนองนี้ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เท่านั้น

การแปลความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาจากความหมายของถ้อยคำ ตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นเช่นไรมาประกอบกัน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกนั้น อาจแยกได้เป็นสามกลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มแรก เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเมื่อ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ (๕)

กลุ่มที่สอง เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเมื่อ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) และ ๑๓๓ (๑๐)

กลุ่มที่สาม เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒ (๕), ๒๑๕, ๒๑๖ (๕), ๒๖๐ (๗) และ ๒๕๘ วรรคสาม

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ หนักเบา แตกต่างกันตามความสำคัญของตำแหน่งแต่ละกลุ่ม กล่าวคือ สำหรับกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด” ตามแต่กรณี โดยมีความหมายที่แจ่มชัดว่าต้องเป็น “คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” เท่านั้น

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรี และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าให้การพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เท่านั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน ย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ความหมายของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลเหล่านั้นมีความหมายไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะหากมีความมุ่งหมายให้ถ้อยคำเหล่านี้มีความหมายเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็คงไม่มีบทบัญญัติให้ใช้ถ้อยคำต่างกันเป็นแน่

ดังนั้น เมื่อถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติเพียงว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกย่อมหมายความว่า อย่างชัดเจนว่า เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก ไม่ว่าจะเป็คำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใด เช่น ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ตามแต่กรณีก็เพียงพอ และไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มนี้ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ไม่สามารถที่จะตีความเพิ่มเติมเงื่อนไขในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยผลการได้

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจากเอกสารหลักฐานต่างๆ ของการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการตั้งข้อสงสัยในความหมายของคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว (ซึ่งขณะนั้นยังเป็นเลขมาตราอื่น) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) ก็ได้ตอบข้อสงสัยจนเป็นที่เข้าใจว่า “... คำว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกในมาตรา ๒๑๕ (มาตราซึ่งยังไม่ได้ปรับแก้) นี้ หมายความว่าศาลมีคำพิพากษา แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม ...” (บันทึกการประชุมคณะกรรมการผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐)

ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง (ศาสตราจารย์ธรรมนุญ ลัดพลี) ขอแปรญัตติแก้ความในมาตรา ๒๑๕ (๔) (มาตราที่ยังไม่ได้ปรับแก้) เป็น “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เห็นด้วย และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนั้น ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ (บันทึกการประชุมกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐) และในชั้นการอภิปรายของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ ๒ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการ ฯ เสนอ (บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐) จึงกล่าวได้ว่า ความหมายของมาตรานี้ ย่อมเป็นที่เข้าใจของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดแล้วว่ามีคามหมายเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลชั้นใดก็ได้

ในประเด็นที่สอง โดยที่ได้พิเคราะห์ในเบื้องต้นแล้วว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในทางอาญา แต่เป็นเพียงให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องมีความรับผิดชอบ

ในตำแหน่งอันมีอำนาจและเกียรติสูง เมื่อมีเหตุเพียงต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกเท่านั้น ก็ถือว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ปัญหาที่ว่าต้องหมายความว่าถึงต้องให้จำคุกจริง โดยไม่มีการรอกการลงโทษหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๑๖ (๕) ต่างจากถ้อยคำที่ว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษา” แสดงให้เห็นชัดเจนว่า มาตรา ๒๑๖ (๕) ย่อมหมายถึงว่ามีคำพิพากษาให้จำคุกก็เป็นเหตุเพียงพอให้ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว โดยจะมีการรอกการลงโทษหรือไม่ก็ตาม

ประเด็นที่สาม วินิจฉัยว่า เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) มิได้เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อประสงค์จะลงโทษในทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่เป็นเพียงให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบในตำแหน่ง เมื่อมีเหตุจากการต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุก ดังนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้จึงสามารถใช้บังคับผู้ถูกร้องได้ แม้จะเป็นเหตุที่เกิดขึ้นก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตาม

ประเด็นอื่นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งมานั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีประเด็นเป็นสาระสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาวินิจฉัยผลบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕)

จากการที่ได้วินิจฉัยประเด็นทั้งสามข้างต้นดังกล่าวแล้ว จึงวินิจฉัยว่า เมื่อนายเนวิน ชิดชอบต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบเป็นอันสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕)

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ