

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

## เรื่อง การสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

ประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวเห็นว่า เนื่องด้วยศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่า นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษ จำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษา ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ และมติชน เป็นเวลาติดต่อกัน ๗ วัน และขณะนี้ นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ต่อศาลอุทธรณ์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ เนื่องจากในขณะมี คำพิพากษาศาลชั้นต้น (ศาลจังหวัดบุรีรัมย์) นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. โดยที่ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงมีปัญหาว่าการที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานของมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. โดยที่ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับได้วางหลักไว้ว่า การรอกการลงโทษจำคุก ยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก และนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอกการลงโทษจำคุก เช่นกัน กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมี คำพิพากษาให้รอกการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตาม มาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

ตามปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า จะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาบังคับใช้กับ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้หรือไม่เพียงใดนั้น

มาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า

“ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

๑ล๑

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

๑ล๑”

จากข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้อง วินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องในข้อหาหมิ่นประมาท และเหตุแห่งการกระทำความผิด ที่ถูกฟ้องเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาในขณะที่ นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ จะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เมื่อต้องคำพิพากษา ให้จำคุก ซึ่งย่อหมายถึงว่า ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่มีคำพิพากษาให้จำคุก แสดงว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้คำนึงถึงว่า เหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกลงโทษ จะเกิดขึ้นก่อนหรือขณะเป็น รัฐมนตรี แต่ศาลมีคำพิพากษาในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น แม้วานายเนวิน ชิดชอบ จะได้ กระทำความผิดก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตาม ก็ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ ด้วย และแม้ว่า มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการ

อันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ก็ตาม แต่มาตรา ๒๑๖ มิได้เป็นบทลงโทษหรือกำหนดโทษทางอาญา เป็นแต่เพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคล ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าจะสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งก่อนวาระในกรณีใดบ้าง จึงมิได้อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๒ คือแม้การกระทำความผิดจะเกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) มีผลใช้บังคับก็ตาม นายเนวิน ชิดชอบ ยังคงอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ เช่นกัน

๒. นายเนวิน ชิดชอบ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นว่า มิได้กระทำความผิด คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ เช่นนี้ จะถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ กล่าวคือ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของมาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ตามรัฐธรรมนูญ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่างๆ เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น รัฐธรรมนูญได้แบ่งบุคคลออกเป็น ๒ กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มแรก รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” หรือ “ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” ซึ่งได้แก่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒) ๑๓๓ (๑๐), ๑๔๑ (๔)

ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ได้แก่การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา รัฐมนตรี ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๕๒ (๔), ๒๑๖ (๔), ๒๖๐ (๗), ๒๕๘ วรรคสาม

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่างๆ ไว้เป็น ๒ กลุ่มเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนาให้บุคคลต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่งไม่เหมือนกัน คือให้บุคคลในกลุ่มแรกพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ หรือพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระในกรณีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้นจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว คือให้เสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาของศาลเสียก่อน เป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ส่วนในกลุ่มที่สองนั้น ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” แสดงว่า รัฐธรรมนูญเห็นว่าบุคคลในกลุ่มที่สองนี้ เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้วางระดับคุณสมบัติของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้รับโทษถึง

จำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเหมือนบุคคลในกลุ่มแรก คือ ไม่ต้องรอให้คดีเสร็จเด็ดขาดเสียก่อน ก็ต้องหลุดพ้นจากตำแหน่ง หรือสิ้นสุดสมาชิกภาพทันทีที่มีคำพิพากษา

ดังนั้น เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นบุคคลในกลุ่มที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงทันทีเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน

ประเด็นสุดท้าย ศาลลงโทษจำคุก นายเนวิน ชิดชอบ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ นั้น ถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือไม่

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้น ศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติ ปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว ภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ...”

จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ นั้น มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้ปล่อยตัวจำเลยไป คือ จำเลยไม่ต้องถูกจำคุก การจำคุกตามคำพิพากษาคือการนำตัวจำเลยไปควบคุมไว้ในเรือนจำ เพราะมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗๓ และมาตรา ๑๘๕ วรรคสอง เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือประหารชีวิต หรือจะต้องจำคุกแทนค่าปรับ ให้ศาลออกหมายจำคุกบุคคลนั้นไว้” ซึ่งหมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง คือมีการออกหมายจำคุก เพื่อส่งบุคคลนั้นไปควบคุมไว้ในเรือนจำ ดังนั้น จำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ ได้รับการปล่อยตัวทันทีมิได้ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำ จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้นทำให้จำเลยมิได้ถูกจำคุก และไม่ถือว่าจำเลยถูกศาลพิพากษาให้จำคุกเพราะหากจำเลยมิได้กระทำความผิดขึ้นอีกภายในกำหนดเวลาที่รอการลงโทษ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษจำคุกตามคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ วรรคสอง ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำแถลงของโจทก์หรือเจ้าพนักงานว่า ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖

ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาได้กระทำความผิดอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดนั้น ให้ศาลที่พิพากษาคดีหลังกำหนดโทษที่รอกการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอกการลงโทษไว้ในคดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง แล้วแต่กรณี

แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมีได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี” และไม่เป็นเหตุที่จะเพิ่มโทษเพราะมีการกระทำผิดซ้ำอีก เพราะกรณีดังกล่าวถือว่าจำเลยไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน

นอกจากนั้น มาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “ถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับมีกำหนดเวลาเพียง ๓ เดือนหรือน้อยกว่า ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลงอีกก็ได้ หรือถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียง ๓ เดือนหรือน้อยกว่า และมีโทษปรับด้วย ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลง หรือจะยกโทษจำคุกเสีย คงให้ปรับแต่อย่างเดียวก็ได้”

แสดงให้เห็นว่าจำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้นมี ๓ ประเภทคือ

๑. จำเลยถูกคุมขังไว้ในเรือนจำด้วยหมายจำคุกของศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๔ เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไข

๒. จำเลยถูกปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสกลับตัวเพราะศาลรอกการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ซึ่งถ้าไม่ได้กระทำความผิดขึ้นอีกภายในเวลาที่กำหนดก็ถือว่าไม่เคยต้องโทษจำคุก

๓. จำเลยไม่ถูกควบคุมตัวเพราะศาลยกโทษจำคุก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๕ ซึ่งก็ถือว่าไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนเช่นกัน

ดังนั้น การรอกการลงโทษจึงมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก ๖ เดือน แต่โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปีเช่นนี้ จึงไม่ถือว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของมาตรา ๒๑๖ (๔)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ยังไม่สิ้นสุดลง

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ