

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่าจำเลย (นายเนวิน ชิดชอบ) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ และขณะนี้จำเลยได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดประเด็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ น่าจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ ซึ่งประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ คือ

๑. ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก เป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงมีปัญหาว่าการที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำตั้งแต่ เมื่อก่อนจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานของมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. คำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับได้วางหลักไว้ว่า การรอการลงโทษจำคุกยังไม่ถือว่าเป็นการ ได้รับโทษจำคุก และนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีเช่นนี้ บรรทัดฐานตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่ รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ให้รอการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของ รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

จากกรณีดังกล่าว จึงมีปัญหาที่สมควรได้รับคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๖ ว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) ยื่นคำชี้แจงสรุปได้ความว่า

๑. การนำเรื่องการตรวจสอบในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญาจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นการบัญญัติถึง คำพิพากษาของศาล ก็ย่อมต้องให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

๒. การฟ้องผู้ถูกร้องในข้อหาหมิ่นประมาท เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียง เลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และคดีนี้มีเพียงคำพิพากษาศาลชั้นต้น คดียังไม่ถึงที่สุด โดยยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ กรณีดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิด จึงยังไม่อาจนำ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับในขณะนี้ได้

๓. คดีของผู้ถูกร้องศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้รอกการลงโทษตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวล กฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อความสำคัญบัญญัติไว้ว่า “.....ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอกการกำหนด โทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลา ที่ศาลจะได้กำหนด.....” และผลของการรอกการลงโทษนั้น มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “.....แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมา ในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี” ฉะนั้น เมื่อศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้รอกการลงโทษจึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไว้ว่า ยังไม่มีการลงโทษจำคุก ซึ่งตามหลักกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาได้วางบรรทัดฐานตรงกัน มาโดยตลอดว่า โทษจำคุกหมายถึงการถูกจำคุกจริง ส่วนการรอกการลงโทษยังไม่ถือว่าเป็นการต้องคำพิพากษา ให้จำคุกและผู้ที่ถูกรอกการลงโทษจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ที่ถูกจำคุกจริง รวมทั้งยังคงมี สิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๔. บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ น่าจะมุ่งหมายถึงการกระทำความผิด ในระหว่างเป็นรัฐมนตรีแล้ว อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความสมเหตุสมผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

เพราะลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องก่อนการเป็นรัฐมนตรี ได้มีบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอยู่แล้วในมาตรา ๒๐๖ โดยไม่รวมถึงกรณีมาตรา ๒๑๖ (๔)

๕. การฟ้องผู้ถูกร้องเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับจึงน่าจะได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อน

พิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารคำร้องของผู้ร้อง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๕ คน) ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมา เอกสารคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว เห็นว่ามีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้หรือไม่ เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๖ แล้ว ถึงแม้ว่าผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างว่าการฟ้องผู้ถูกร้องเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับ และเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ตาม แต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่ผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี มีผลให้ผู้ถูกร้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖(๔) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ มีเกียรติและมีสถานะอันสูงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ จึงบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยไม่คำนึงว่าคำพิพากษาให้จำคุกนั้นถึงที่สุดแล้วหรือไม่ แตกต่างจากกรณีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๘ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ (๑๒) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และมาตรา ๑๓๓ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ (๑๐) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดมาตรการทางวินัยของบุคคลผู้มีสถานะเป็นรัฐมนตรีให้เข้มงวดกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เพียงแต่ต้องคำพิพากษาลงโทษจำคุก สถานภาพรัฐมนตรีก็ต้องสิ้นสุดลง แต่ข้อที่ต้องพิจารณา มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่ว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก มีความหมายเพียงใด ข้อเท็จจริงได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า นายเนวิน ชิดชอบ ได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕ และ ๓๐ เห็นว่าคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ (๔) ก็คือโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีความผิดตามมาตรา ๓๒๘

เกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมี ดังนี้

- (๑) ประหารชีวิต
- (๒) จำคุก
- (๓) กักขัง
- (๔) ปรับ
- (๕) ริบทรัพย์สิน”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคแรก บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วย หรือไม่ ก็ได้ เห็นว่าการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ (๒) ต้องเป็นการลงโทษจำคุกจริง หากมีเหตุบรรเทาโทษ โดยศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินสองปี และศาลใช้ดุลพินิจพิพากษาให้รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ตามมาตรา ๕๖ เช่นนี้ ถือว่าไม่มีการลงโทษ

จำคุกจริง ตามมาตรา ๑๘ (๒) กรณีจะต้องตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ (๔) นั้น คำพิพากษาให้จำคุกต้องเป็นคำพิพากษาที่ให้ลงโทษจำคุกจริง โดยไม่รอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษไว้ ทั้งไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุด การที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ มีคำพิพากษาให้จำคุกแต่รอกการลงโทษไว้ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ (๔)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ