

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวนแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทราบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี

ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ซึ่งนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ของนายถวิล เปลี่ยนศรี ต่อมานายถวิล เปลี่ยนศรี ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศ

มีผลบังคับ ผู้ถูกร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๓/๒๕๕๗ ระหว่าง นายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่คำพิพากษา

คดีนี้ผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้กร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี ออกประกาศฉบับที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้กร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงในเรื่องของการแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดแจ้ง และการกระทำของผู้กร้องมิใช่เป็นการกระทำอันจะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เมื่อปรากฏว่า ผู้กร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปแต่งตั้งหรือโอน หรือทำให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้กร้อง จึงเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองในเรื่องการแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยมีใช้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและมีได้เป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และจะต้องดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม

ประเด็นที่ ๑ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ... มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ รัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แต่โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยในการปฏิบัติหน้าที่จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ เช่นนี้ สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงยังคงดำรงอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือ

แทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกเข้าไป ก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมกระทำการตามที่บัญญัติไว้ สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและ เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ รัฐธรรมนูญก็ให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยมาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่ กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตามที่มิถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ นั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจในการบริหารราชการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ ส่วนตัว ในคดีนี้ ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเป็นกรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๓) และมีอำนาจใน การบริหารงานบุคคลโดยสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนัก นายกรัฐมนตรีโดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา ๑๑ (๔) นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการในการหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือ การทำหน้าที่ของข้าราชการซึ่งเป็นกลไกในการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม แนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลนั้นต้องอยู่

บนพื้นฐานคุณธรรม และจริยธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยมาตรา ๔๒ บัญญัติให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญคำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้ ... (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และมาตรา ๗๓ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี และสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาในส่วนเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลใด ๆ ที่อาจจะส่งผลให้เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ผู้อื่น และพรรคการเมืองที่ตนสังกัดด้วย แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ตาม เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคลในชั้นไต่สวน และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีนี้ เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และผู้ถูกร้องได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยทำเป็นหนังสือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างเร่งรีบ โดยเริ่มจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งใช้ระยะเวลาเพียง ๓ วัน ก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยเข้าสู่การพิจารณาเป็นวาระจร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาได้มีประกาศ

สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งหลังจากที่ผู้ถูกร้องแถลงนโยบายด้านความมั่นคงต่อรัฐสภาเป็นเวลาเพียงเดือนเศษโดยไม่ปรากฏเหตุผลความจำเป็นอื่นใด ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นเหตุผลที่ยังรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องมีความจำเป็นต้องหมั่นเวียนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านความมั่นคงเพื่อให้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐบรรลุผล โดยให้ตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ว่างลง หลังจากมีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้แต่งตั้งผู้ใดดำรงตำแหน่งแทนทันที ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีผลต่อการบริหารราชการด้านความมั่นคง จึงฟังได้ว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกร้องดังกล่าว เป็นการกระทำที่เป็นการเอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารงานบุคคล ที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และเข้าข่ายเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) จึงมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่ ๓ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จะบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ หากมีการกระทำต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งร่วมประชุมในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงด้วย และมีผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องและรัฐมนตรี
ที่ร่วมประชุมลงมติอนุมัติการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔
สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ