

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ...” มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๓) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือ มาตรา ๒๖๙ ...”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ดังนั้น กรณีของผู้ถูกร้องตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างจากการที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่น คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๑ คำสั่งที่ ๔/๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๖๓/๒๕๕๕ เป็นต้น

กรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว หรือ สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่มีอยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป ผู้ถูกร้องเหล่านั้นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างใด แต่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ด้วยเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลงแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ จึงขอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับฟังมาเป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาคดีได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำเบิกความจากการไต่สวนของศาล และเอกสารในสำนวนสรุปความได้ว่า กระบวนการโยกย้ายให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี มีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีลักษณ์) แจ้งว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทราบความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีลักษณ์ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติซึ่งส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงจะมีหนังสือขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมา การอ้างว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไปยังรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบเพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการ ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนนั้น ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นแทน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจและส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งพยานได้ให้การว่า การสมัครใจโอนไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ได้ปรึกษากับผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือตลอดจนเพื่อนสนิท และพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานด้านความมั่นคง แล้วต่อมาจึงได้รับหนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ ขอรับโอนพยานมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเป็นไปตามความประสงค์ของพยาน โดยเห็นว่าจะสามารถทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ดีเนื่องจากหน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง แม้จะเป็นการทำงานในส่วนของฝ่ายปฏิบัติ แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายด้านความมั่นคงได้ดี นอกจากนั้น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตียังเป็นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งพยานเองก็ยังมีความรักผูกพันกับอาชีพตำรวจอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ดีได้ให้การว่า ความตั้งใจเดิมเมื่อได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จะปฏิบัติหน้าที่จนครบเกษียณอายุราชการ แต่พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่า จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วเห็นว่า มีกระบวนการแทรกแซงการโยกย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรีเกิดขึ้น แม้พยานเองจะรับว่าการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นความสมัครใจ

ของพยานเอง ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานก็ให้การอีกว่า ความตั้งใจจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จนครบเกษียณอายุราชการ แต่จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่า จะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือ ผู้ถูกร้องด้วย หากต้องการให้พยานไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใด พยานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ แทนนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นว่างลง ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่

สำหรับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะเริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มียศพลตำรวจเอกเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องในฐานะ ประธาน ก.ต.ช. ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาวาระการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่ง ก.ต.ช. ก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ ผู้ถูกร้องเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการกระทำโดยทางอ้อม เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริง ที่รู้กันโดยทั่วไปว่าพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์

ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง ย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีมูลกรณีอันเชื่อได้ว่า ขั้นตอนในการขอรับโอนขอทาบทามขอรับความเห็นชอบ ขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้ระยะเวลาเพียงสัปดาห์ เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบผิดสังเกต และมีพิรุณ เป็นกระทำโดยรวบรัดปราศจากเหตุผลอันสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีวาระซ่อนเร้น และเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม การกระทำดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

การที่ผู้ถูกร้องได้ให้การว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอน ขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น

เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชา คือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สบก.(กบค.)๒๔๖๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกร้อง ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นควรให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อยู่ในบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายให้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศ ในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการ และเสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนวยการ พัฒนาประสานการจัดการและติดตามประเมินผลด้านการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบาย อำนวยการข่าวกรอง การพัฒนาองค์กรข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้ถูกร้องรับทราบและเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามที่เสนอ และตามคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ ๑๖๖/๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติราชการ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รับผิดชอบการติดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายยกระดับ



คุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายพัฒนาระบบประกันสุขภาพ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศเห็นได้ว่า เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่าการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำคือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ ในขณะนั้นว่างลงเพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

ส่วนที่ผู้ถูกร้องให้การต่อสู้คดีว่า ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า แม้เพียงแต่การเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงผู้อื่น ยังต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเองเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยิ่งเป็นการกระทำที่ร้ายแรงกว่า ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่ การกระทำนั้นก็เข้าข่ายกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่

เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายบัญญัติ ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่อง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) ซึ่งถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรี ของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ .... ดังนั้น หากรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้ รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้ เช่นกัน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในลักษณะ เป็นตัวการร่วมในการให้ความเห็นชอบกับผู้ถูกร้องในการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ในคราวประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีผู้ที่มีส่วนร่วมในลักษณะเป็นตัวการร่วมในการให้ความเห็นชอบกับผู้ถูกร้องในการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันที่เหลืออยู่จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ