

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

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

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดได้เข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องว่าสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่ กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นพิจารณาว่าเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงไปแล้วหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก และวรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม เห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องและรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ มีเจตนารมณ์ให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศมีความต่อเนื่องจึงให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านระหว่างคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและต่อเนื่อง และคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไปแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่และสามารถบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้อย่างปกติเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีที่ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ และวรรคสี่ บัญญัติให้ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เป็นการรับรองการใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาดเพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ประเด็นพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ วางอยู่ เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) เห็นชอบให้รับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เสนอคณะรัฐมนตรี ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่เหมาะสมด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ใช้สถานะหรือตำแหน่งของตนที่เป็น การกระทำขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะอันเป็นผลประโยชน์ของ ประเทศชาติและประชาชน กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่เป็นการกระทำที่ก้าวกาย หรือแทรกแซงอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอื่นใด ของผู้อื่นโดยเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ ความคุ้มครองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือน เป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึง จริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ และให้ปลอดจากการใช้อำนาจแทรกแซงของ นักการเมืองที่มุ่งประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยอมรับใช้นักการเมืองเพื่อแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบหรือฉ้อฉลลงงบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองและตนเอง บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นการบังคับเด็ดขาดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และ เลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในส่วนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิใช่บทบังคับเด็ดขาด เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายหรือโอนข้าราชการได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ใน การบริหารราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ หากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอนข้าราชการ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง อันถือได้ว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดในกระทรวงก็กระทำมิได้

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับผู้ถูกร้องและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศสามารถเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกร้องได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แม้จะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคง รวมทั้งกำหนดแนวทางการประสานกลยุทธ์ด้านความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี แต่ตำแหน่งดังกล่าว ก.พ. ได้กำหนดไว้ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งนี้จึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และการปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา จึงไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกร้องได้โดยตรง และผู้ถูกร้องมิได้มอบหมายงานให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ปฏิบัติงานดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องได้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ มิได้เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องรับฟังไม่ขึ้น

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น เป็นการกระทำอันเป็นการแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากคณะรัฐมนตรีโดยผู้ถูกร้องได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖



ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ซึ่งได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลังจากผู้ถูกร้องเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้ประมาณสิบกว่าวัน มีการเร่งรีบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ รวมทั้งผู้ถูกร้องยังมีส่วนร่วมในการเร่งรีบให้มีการโอนข้าราชการดังกล่าว โดยผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจร และยังเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่มีมติอนุมัติให้มีการโอนข้าราชการดังกล่าวอีกด้วย ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ได้ และมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติให้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นเรื่องที่ถูกร้องจะต้องรับรู้หรือรับทราบจากเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจและมีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี แม้ว่าผู้ถูกร้องจะมอบหมายให้นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น เป็นผู้ได้รับมอบหมาย และมีอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้องในส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ตาม

อีกทั้งการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ นั้น เป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไปว่ามีเป้าประสงค์ที่จะให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่จะครบเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และเป็นพี่ชายของผู้ถูกร้อง เพราะพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตนภรรยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จึงมีการเร่งรีบให้โอน นายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง และได้โอนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันเป็นเหตุเบื้องต้นให้พิจารณาต่อไปได้ว่าเป็นการแทรกแซงการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เพื่อให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นญาติและความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถูกร้อง จึงเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงหรือไม่ และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) จึงเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็นสามกรณี คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน โดยกรณี (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้วล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

ส่วนประเด็นพิจารณาว่ารัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ได้วางหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินว่า รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ และจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วางหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีไว้ ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ เช่น งานนโยบายเฉพาะกระทรวงที่ได้มีการออกกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของกระทรวงที่ไม่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น การแต่งตั้งโยกย้ายให้คุณให้โทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงที่มีการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ ในงานของรัฐบาล เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การตราพระราชกำหนด การทำสนธิสัญญา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบมากกว่ารัฐมนตรีอื่น แม้ว่าผู้ถูกร้องจะมีอำนาจแต่งตั้งและโอนข้าราชการได้ แต่การแต่งตั้งและโอนย้ายดังกล่าวต้องมีใช้การแทรกแซงฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ และผู้ถูกร้องได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ พิจารณานุมัติโดยมิได้ทักท้วง เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มิได้เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และการมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยชอบนั้นเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) ในการปฏิบัติราชการระดับกระทรวงมิใช่การกระทำส่วนตัวอันเป็นการต้องห้ามฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญอย่างใด เป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการปฏิบัติราชการในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับกระทรวง ไม่ใช่ในระดับนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจึงมีความรับผิดชอบร่วมกันเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีชุดที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องมีความรับผิดชอบเฉพาะตัว ที่ถือว่าได้ร่วมกระทำการอันต้องห้ามกับนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และมาตรา ๒๖๘ เช่นกัน จึงต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวทั้งคณะเช่นกัน และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ส่วนรัฐมนตรีที่มีได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระบรมราชโองการดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนต้องรับผิดชอบร่วมกับนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัวในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ส่วนรัฐมนตรีที่มีได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระบรมราชโองการดังกล่าว และมีได้ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ด้วย ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ