

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้อง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๖ เพื่อให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ มีกำหนด ๑ ปีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ เป็นเวลาติดต่อกัน ๗ วัน ปรากฏว่า นายเนวิน ชิดชอบ ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ น่าจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ เนื่องจากในขณะมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น อันยังไม่ถึงที่สุด ซึ่งเรื่องนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และกรณีดังกล่าวนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๗ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ จากกรณีดังกล่าว จึงมีหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๙๖ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

### ๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องในข้อหาหมิ่นประมาท และเหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกฟ้องเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาในขณะที่นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งย่อหมายถึงว่า ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่นั้นมีคำพิพากษาให้จำคุก แสดงว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้คำนึงถึงว่าเหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกลงโทษจะเกิดขึ้นก่อนหรือขณะเป็นรัฐมนตรี และศาลมีคำพิพากษาในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น แมว่านายเนวิน ชิดชอบ จะได้กระทำความผิดก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ตาม ก็ต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ด้วย

ประเด็นที่ ๒ นายเนวิน ชิดชอบ อุตสาหกรรมคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คดียังไม่ถึงที่สุด จะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ เพราะถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น รัฐธรรมนูญได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มด้วยกัน คือ

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

กลุ่มที่สอง รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ได้แก่ การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา รัฐมนตรีประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๕๒ (๔) มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๑๖ (๔) มาตรา ๒๖๐ (๗) และมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม

เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลต่าง ๆ ไว้เป็นสองกลุ่มเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้บุคคลต่าง ๆ สิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญไม่เหมือนกัน คือ ให้บุคคลในกลุ่มแรกสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระในกรณีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกนั้น จะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด เป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ส่วนในกลุ่มที่สอง ใช้คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยไม่มีคำว่า “ถึงที่สุด” แสดงว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลในกลุ่มที่สองเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลพิพากษาให้รับโทษถึงจำคุกก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเหมือนบุคคลในกลุ่มแรก

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ใดเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลในกลุ่มที่สอง ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงทันทีเมื่อถูกศาลพิพากษาให้รับโทษจำคุกโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน

ประเด็นที่ ๓ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษให้จำคุกนายเนวิน ชิดชอบ ๖ เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี จะถือว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติเกี่ยวกับโทษสำหรับลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดไว้ในมาตรา ๑๘ ว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ (๕) ริบทรัพย์สิน”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอันสมควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้น

มีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้น กลับตัว ภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ...”

จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงโทษไว้ นั้น มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้ปล่อยตัวจำเลยไป จำเลยไม่ต้องถูกจำคุก การจำคุกตามคำพิพากษาคือการนำตัวจำเลย ไปควบคุมไว้ในเรือนจำ เพราะมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗๓ และมาตรา ๑๘๕ วรรคสอง เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือประหารชีวิต หรือจะต้องจำคุกแทนค่าปรับ ให้ศาลออกหมายจำคุกผู้นั้นไว้” ซึ่งหมายความว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษา ให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง ศาลจึงต้องออกหมายจำคุก ดังนั้น จำเลยที่ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้น จำเลยมิได้ ถูกจำคุก

นอกจากนั้น มาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “ถ้าโทษจำคุกที่ผู้กระทำความผิด จะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่า ศาลจะกำหนดโทษจำคุกให้น้อยลงอีกก็ได้ หรือถ้าโทษ จำคุกที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรับมีกำหนดเวลาเพียงสามเดือนหรือน้อยกว่าและมีโทษปรับด้วย ศาลจะ กำหนดโทษจำคุกให้น้อยลง หรือจะยกโทษจำคุกเสีย คงให้ปรับแต่อย่างเดียวก็ได้” และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำแถลงของโจทก์หรือเจ้าพนักงานว่า ภายในเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาได้กระทำความผิดอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษและศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกสำหรับความผิดนั้น ให้ศาลที่พิพากษาคดี หลังกำหนดโทษที่รอการกำหนดไว้ในคดีก่อนบวกเข้ากับโทษในคดีหลัง หรือบวกโทษที่รอการลงโทษไว้ใน คดีก่อนเข้ากับโทษในคดีหลัง แล้วแต่กรณี” และวรรคสอง บัญญัติว่า “แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนด ตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี”

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นว่า ผู้กระทำความผิด ซึ่งมีโทษจำคุกถ้ามีเหตุปรานีศาลจะให้รอการลงโทษก็ได้ ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์นั้น แม้จะระบุว่าให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน แต่คำพิพากษายังได้กล่าวต่อไปถึงเหตุอันควรปรานี ศาลจึงให้รอ การลงโทษไว้ แสดงว่าศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องให้รับโทษ กรณีจึงแตกต่างจากบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่ใช้คำว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าถูกศาล พิพากษาให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเหตุอันควรปรานีอื่น ดังเช่นคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ตามคำร้อง โดยเฉพาะในตอนท้ายของคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์กล่าวว่า “ในส่วนของโจทก์ขอให้ นับโทษคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอื่นด้วยนั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงนับโทษต่อให้ไม่ได้

นอกจากนี้ ถ้าจะเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๒๐๖ รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ...” ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๐๖ (๕) นั้น หมายถึงมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและต้องพ้นโทษ

มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จึงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้ แสดงให้เห็นอีกกรณีหนึ่งที่โทษนั้นต้องเป็นโทษจำคุก มีการจำคุกจริงจึงจะนับวันพ้นโทษได้ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก จึงเห็นว่าคุณสมบัติในเรื่องการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงกำหนดว่าต้องมีการจำคุกจริง แต่เหตุใดจะแปลว่าการจะให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งจะให้พิจารณาแต่เพียงว่ามีคำว่า จำคุก ก็ต้องพ้นตำแหน่งแล้ว น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แม้ต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่ก็ควรที่จะต้องให้ถึงขั้นต้องได้รับโทษจำคุก มิใช่ว่าคำพิพากษาให้รอการลงโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขของโทษจำคุก ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน

ดังนั้น การรอการลงโทษจึงมิใช่เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อนายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุก ๖ เดือน แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี เช่นนี้ จึงถือไม่ได้ว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

### **๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมนวิชย์ นายมงคล สระแก้ว นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

**หมายเหตุ** ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒