

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๗

วันที่ ๑๔ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ประธานวุฒิสภา ผู้ร้อง
นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ที่ ๑
นายพิชิต ชื่นบาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

ความเห็น

คุณธรรม (Moral) และจริยธรรม (Ethics) เป็นคุณค่าสูงสุดของมนุษย์ในการยึดถือปฏิบัติ โดยทั้งคุณธรรมและจริยธรรมอาจใช้ควบคู่กันแต่มีความหมายแตกต่างกันกล่าวคือ คุณธรรม หมายถึง สภาพคุณงามความดี โดยมีปัจจัยชี้วัดว่าคุณคนใดมีคุณธรรมมากน้อยเพียงใดต้องพิจารณาว่าคุณคนนั้นมีอุปนิสัยและประพฤติตนอย่างไร บุคคลนั้นดำรงตนอยู่ในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมเพียงใด บุคคลนั้นเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่องานและต่อสังคมอย่างไร และบุคคลนั้นเป็นผู้ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด ส่วนจริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ โดยเป็นอุดมการณ์หรือมาตรฐานความประพฤติของมนุษย์ที่เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อความดีสูงสุด กรณีต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีประมวลจริยธรรมของรัฐบาล ค.ศ. ๑๙๕๘ (Code of Ethics for Government Service) หรือประเทศอังกฤษ มีประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๙๕ (The Code of Conduct for Members of Parliament) หรือประเทศสาธารณรัฐลิทัวเนีย มีประมวลจริยธรรมของนักการเมืองแห่งรัฐ ประเทศสาธารณรัฐลิทัวเนีย ค.ศ. ๒๐๐๖ (The Code of Conduct for State Politicians, Republic of Lithuania) เป็นต้น สำหรับรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด ๑๓ มาตรา ๒๗๙ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ทั้งนี้ เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีด้วย

สำหรับหลักสุจริต (Good Faith) ถือเป็นหลักกฎหมายที่มีไว้เพื่อกำหนดการทำหน้าที่ของบุคคลให้กระทำการไปตามที่ได้ให้วาจาไว้และยังเป็นสิ่งที่ช่วยมิให้เกิดการใช้สิทธิของตนโดยมิชอบ (Abuse of Rights) หลักสุจริตจึงทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของบุคคลเพื่อนำมาซึ่งความถูกต้องเป็นธรรมและซื่อสัตย์ หลักสุจริตดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. หลักสุจริตทั่วไป กล่าวคือ มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่ระบบกฎหมายจะใช้เป็นเครื่องวัดความประพฤติของบุคคลในสังคมว่าได้กระทำการใด ๆ ไปตามกรอบของตัวบทกฎหมายหรือไม่ ถือว่าเป็นหลักสุจริตเชิงนามธรรม

๒. หลักสุจริตเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ มีลักษณะเกี่ยวข้องกับความรู้ข้อเท็จจริงของคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ถือว่าเป็นหลักสุจริตเชิงรูปธรรม

ดังนั้น หลักสุจริตจึงจำเป็นต้องดูเจตนาเป็นหลักเพื่อพิสูจน์ถึงการกระทำของบุคคลว่ารู้หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือไม่ เพียงใด อันจะนำไปสู่ความเป็นบุคคลที่ดีของสังคม ดังคำกล่าวของนักนิติปรัชญา สำนักกฎหมายธรรมชาติ ชิเซโร (Cicero) ที่ว่า “หลักสุจริตนั้นจะนำไปสู่ความเป็นสากลของสังคมที่ประกอบไปด้วยมนุษย์ที่ดี” หลักสุจริตจึงเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นรากฐานของกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑.๑ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

๑.๒ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้อง

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง
- (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘

(๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๘) ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง

๑.๓ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

๒. ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๘๓ ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๔๔ ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๓๑ ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

(๑) ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลตามมาตรา ๓๐ อันว่าด้วยการรักษาความเรียบร้อย หรือประพฤติดนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓ ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใด ให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(ก) ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

(ข) ให้ลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้นให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใด ๆ ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้นให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ในมาตราเดียวกัน เนื่องจากมีความสัมพันธ์กัน โดยบัญญัติคุณสมบัติของรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๑๖๐ (๑) ถึง (๔) และบัญญัติลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๑๖๐ (๕) ถึง (๘) การพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) โดยมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีมติที่ประชุมในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ว่ากรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว กรณีไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ถูกร้องที่ ๒ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑.๑ ศาลฎีกามีคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงโทษนายพิชิต ชื่นบาน นางสาวศุภศรี ศรีสวัสดิ์ และนายธนา ต้นศิริ โดยให้จำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลคนละ ๖ เดือน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวนำอุทธรณ์ที่บรรจุเงินประมาณ ๒ ล้านบาท มอบให้เจ้าหน้าที่แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยมีเจตนาจงใจให้กระทำการอันมิชอบต่อหน้าที่ และให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่บุคคลดังกล่าวในความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๔ หรือความผิดอื่นต่อเจ้าพนักงานต่อไป บุคคลทั้งสาม ประกอบอาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย การกระทำของบุคคลทั้งสามเกิดขึ้นที่ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดของประเทศ ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อถือและความศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในอำนาจตุลาการ

๑.๒ คณะกรรมการสภาพทนายความประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีมติว่า การกระทำของบุคคลทั้งสามเป็นการกระทำที่ไม่เคารพยำเกรงอำนาจศาล อันอาจเป็นการทำให้เสื่อมเสียอำนาจศาลหรือผู้พิพากษา อีกทั้งเป็นการกระทบความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของศาลไทย เป็นการประพฤติดมรรยาททนายความตามข้อบังคับสภาพทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ หมวด ๒ ข้อ ๖ จึงเป็นการประกอบอาชีพ

และประพัตติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของ
ทนายความ เป็นการกระทำผิดมรรยาททนายความตามข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยมรรยาททนายความ
พ.ศ. ๒๕๒๙ หมวด ๔ ข้อ ๑๘ อีกด้วย การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามกระทบต่อกระบวนการ
ยุติธรรมของศาลไทยอันเป็นที่พึงสุทธทำยของประชาชนนับว่าร้ายแรง และเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและ
เกียรติคุณของทนายความอย่างมาก จึงมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาทั้งสาม ให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ
ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ (๓) และมีคำสั่งสถานายกพิเศษแห่ง
สภาทนายความที่ ๖/๒๕๕๓ วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ยืนตามคำสั่งชี้ขาดของ
คณะกรรมการสภาทนายความ ให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามพระราชบัญญัติทนายความ
พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ (๓) เนื่องจากเป็นการประพัตติผิดมรรยาททนายความอย่างร้ายแรง
นำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพทนายความตามข้อบังคับสภาทนายความ
ว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ หมวด ๒ ข้อ ๖ และหมวด ๔ ข้อ ๑๘

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถูกลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล ถือเป็นมาตรการเพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกบริเวณศาล เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการบริหาร
การพิจารณาคดีต่อไปได้ภายใต้กรอบของความยุติธรรมที่ต้องได้รับการคุ้มครองและปลอดภัย
การที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถูกลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นเวลา ๖ เดือน จึงถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๒
มีเจตนาไม่สุจริตต่อกระบวนการยุติธรรมของศาล โดยมีมูลความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน
หรือความผิดอื่นต่อเจ้าพนักงาน

๒. ประเด็นพิจารณาต่อไปว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่

เห็นว่ามีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ประกอบด้วย ๓ ประเด็น ดังนี้

๒.๑ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี กับคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน
พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงโทษผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้จำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล ๖ เดือน และคณะกรรมการ
สภาทนายความมีมติที่ประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ลบชื่อ
ผู้ถูกร้องที่ ๒ ออกจากทะเบียนทนายความอันเนื่องมาจากคำสั่งศาลฎีกาดังกล่าว

จากพยานเอกสารประกอบด้วย คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๗
มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗ และฉบับลงวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ รวมถึงหนังสือขอส่งข้อมูล
และเอกสารหลักฐานของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗

โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ ชี้แจงว่า การแต่งตั้งรัฐมนตรีมีจำนวน ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ และเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยคราวแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่มีการทูลเกล้าฯ เสนอชื่อแต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีเกิดจากผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้แจ้งความประสงค์ด้วยตนเองไม่รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีคราวนี้ แต่ข้อเท็จจริงตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ สด ๐๕๐๓/ท ๒๒๖๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ข้อ ๔.๓ ความว่า กรณีในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นรัฐมนตรี หากมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย นายกรัฐมนตรีอาจขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ สด ๐๕๐๓/ท ๓๔๘๘ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่อ้างถึงการจัดทำบัญชีข้อมูลและเอกสารหลักฐานเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีก่อนนำความกราบบังคมทูลตามเอกสารการตรวจสอบประวัติ ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ ความว่า โดยนายกรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติ ด้วยเหตุนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือลับมาก ฉบับที่ สด ๐๕๐๓/ท ๔๗๙๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือดังกล่าวตามหนังสือลับมาก ฉบับที่ สด ๐๙๐๔/๑๕๒ ลงวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖

ดังนั้น การที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอเอกสารการตรวจสอบประวัติ ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ พรรคเพื่อไทย ลำดับที่ ๕ นายพิชิต ชื่นบาน รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ร่างประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งในบัญชีเอกสารซองคดี (แพ่ง/อาญา) ระบุว่า ศาลฎีกาได้มีคำสั่งที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล ๖ เดือน จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ถูกศาลฎีกามีคำสั่งให้ลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล ๖ เดือนมาตั้งแต่คราวแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๖

๒.๒ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี กับการใช้ความรอบคอบ ปราศจากข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗

จากหนังสือขอส่งข้อมูลและเอกสารหลักฐานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า แนวทางปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาเพื่อให้กระทรวง กรมและหน่วยงานอิสระถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ประกอบด้วย หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๘/ว ๑๐๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๘/ว ๓๔๔๗ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมีข้อความสั่งการในลักษณะทำนองเดียวกันว่า นายกรัฐมนตรีจึงสั่งการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งกำชับให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา จะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีข้อมูลอันเป็นที่ยุติชัดเจนก่อนจะส่งเรื่องมาเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาต่อไป ดังนั้น เพื่อให้การขอพระราชทานพระมหากรุณาในเรื่องต่าง ๆ สามารถดำเนินการนำความกราบบังคมทูลได้อย่างถูกต้อง เรียบร้อย ไม่เป็นที่ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท จึงขอให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัดต่อไปด้วย

ดังนั้น หนังสือสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีสั่งการดังกล่าว แม้เป็นหนังสือสั่งการปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และปี พ.ศ. ๒๕๖๔ และเป็นการสั่งการให้กระทรวง กรม และหน่วยงานอิสระถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดก็ตาม แต่เป็นหนังสือสั่งการที่ใช้ปฏิบัติจนถึงปัจจุบันและไม่ว่าบุคคลใดจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ตาม นายกรัฐมนตรีคนนั้นย่อมทราบถึงแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งหากกรณีที่นายกรัฐมนตรีที่ต้องนำความกราบบังคมทูล เพื่อแต่งตั้งรัฐมนตรีด้วยแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและมีข้อมูลอันเป็นที่ชัดเจนเคร่งครัดมากยิ่งขึ้นกว่ากรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวง กรมและหน่วยงานอิสระถือปฏิบัติ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้หารือกับศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และนายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องนามธรรมและเรื่องอัตวิสัยของแต่ละบุคคลก็ตาม ประกอบกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ชี้แจงว่า พฤติกรรมของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมานานกว่า ๑๕ ปีแล้ว และผู้ถูกร้องที่ ๑ มีภูมิหลังจากการประกอบอาชีพธุรกิจ มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินที่จำกัด จนไม่อาจชี้ขาดว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ใช้ดุลยพินิจและพิจารณาณ

ตัดสินใจโดยไม่มีความรอบคอบอันเป็นที่ยุติอย่างชัดเจนปราศจากข้อสงสัยซึ่งอาจนำไปสู่การเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยิ่งต้องใช้ความรอบคอบมากยิ่งขึ้นกว่าบุคคลทั่วไป

๒.๓ ผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรี ก็กับการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นเสมอเพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามผู้ถวายคำแนะนำ ความรับผิดชอบดังกล่าวประกอบด้วย ๓ ประการ คือ

๒.๓.๑ ความรับผิดชอบในความถูกต้องตามแบบพิธีหรือกระบวนการได้มา โดยถูกต้องและสมบูรณ์แล้ว

๒.๓.๒ ความรับผิดชอบในข้อความของเอกสารที่นำทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย

๒.๓.๓ ความรับผิดชอบในสาระที่ถูกต้องและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้มาโดยตลอดว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ถูกศาลฎีกามีคำสั่งให้ลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล ๖ เดือน และคณะกรรมการสภาพนายความมีมติให้ลบชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ออกจากทะเบียนนายความอันเนื่องมาจากคำสั่งศาลฎีกาดังกล่าว แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยังคงใช้ดุลยพินิจตัดสินใจโดยไม่มีความรอบคอบอันเป็นที่ยุติอย่างชัดเจนปราศจากข้อสงสัยในคราวแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗ ประกอบกับผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗ แม้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ แล้วในเวลาต่อมา แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่

หรือผิดพลาดตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๕ ที่กำหนดว่า “ข้าราชการการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ ฯลฯ”

ด้วยเหตุผลตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ในคราวแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมูลความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานหรือความผิดอื่นต่อเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานที่ศาล อันเป็นการกระทำที่ให้เกิดความเสียหายต่อศาลหรือผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ผู้ถูกร้องที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อ ซึ่งเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ความรับผิดชอบต่อในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการนำไปสู่มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้ตามหลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยประมุขของรัฐที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) รวมทั้งต้องขจัดคนไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๑ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยการนำรายชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ร่างประกาศพระบรมราชโองการ ถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ จึงขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๐ (๔)

นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังกล่าว ถือว่าไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี หมวด ๑ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ข้อ ๘ ที่กำหนดว่า “ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และประกอบหมวด ๔ การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่ามามีลักษณะร้ายแรง” ถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๐ (๕) สำหรับคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ ๑ ที่อ้างว่าเป็นการดำเนินการโดยสุจริตนั้น ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักสุจริตเฉพาะเรื่องที่หมายถึงความไม่รู้ข้อเท็จจริงของคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) แล้ว รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๑ นายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕)



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ