

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า สมาชิกวุฒิสภา รวม ๔๐ คน เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) หรือไม่ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีตามประกาศแต่งตั้ง ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ โดยผู้ถูกร้องที่ ๑ และคณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๖ ต่อมา มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ ตามที่ผู้ถูกร้องที่ ๑

ได้กราบบังคมทูลว่า สมควรปรับปรุงรัฐมนตรีบางตำแหน่งเพื่อความเหมาะสมและบังเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงแต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยรู้อยู่แล้วว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) เนื่องจากเคยต้องโทษตามคำสั่งศาลฎีกาให้จำคุกกรณีละเมิดอำนาจศาล ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อครั้งที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ประกอบอาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายนั้น มีคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่ามีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดด้วยในลักษณะเป็นตัวการร่วมกัน ผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกกล่าวหาอีกสองคนมีเจตนาที่จงใจให้เจ้าหน้าที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งอาจเชื่อมโยงไปเป็นประโยชน์แก่จำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อม.๑/๒๕๕๐ ซึ่งเป็นลูกความของผู้ถูกร้องที่ ๒ การกระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นการประพฤติน่าไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๑ (๑) และมาตรา ๓๓ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ และน่าจะมีมูลความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๔ หรือความผิดอื่นต่อเจ้าพนักงาน การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาทั้งสามซึ่งรวมถึงผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งประกอบอาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย ย่อมตระหนักดีว่า การกระทำความผิดดังกล่าวจะทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันศาลยุติธรรมและกระทบต่อความเชื่อถือและความศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในอำนาจตุลาการ จึงเห็นสมควรลงโทษสถานหนัก ให้จำคุกผู้ถูกร้องที่ ๒ และผู้ถูกกล่าวหาอื่นรวมสามคน คนละหกเดือน และดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่เป็นความผิดทางอาญาแก่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ร่วมกับผู้ถูกกล่าวหารวมสามคน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในเดือนกันยายน ๒๕๕๒ คณะกรรมการมรยาททนายความ สภาทนายความ มีมติเสียงข้างมากกว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ กับผู้ถูกกล่าวหารวมสามคนที่ถูกลงโทษในคดีละเมิดอำนาจศาลตามคำสั่งศาลฎีกาดังกล่าว กระทำผิดข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยมรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๖ และข้อ ๑๘ ให้ลบชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ กับผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องออกจากทะเบียนทนายความ แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นบุคคลไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงขาดคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ รู้หรือควรรู้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ มีปัญหาขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖

เนื่องจากในขณะที่จะมีการพิจารณาแต่งตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะ ประชาชน สื่อมวลชน และนักวิชาการ คัดค้านการแต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ ด้วยเหตุที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยต้องคำสั่งศาลฎีกาให้ลงโทษจำคุก ประกอบ กับมีหลักฐานเป็นหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑๕๒ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ อ้างถึงหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๔๗๙๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๖ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๗) และมาตรา ๑๖๐ (๗) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือและมีความเห็นว่า กรณีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๗) เห็นว่า การได้รับโทษจำคุก ไม่ว่าจะโดย คำพิพากษาหรือคำสั่งใดเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บุคคลซึ่งเคยได้รับโทษจำคุก ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นได้พ้นโทษเกินสิบปีแล้ว อันเป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สำหรับกรณีตามมาตรา ๑๖๐ (๗) รัฐมนตรีต้องไม่เป็น ผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิด อันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่รวมถึง คำสั่งให้จำคุก ผู้ถูกร้องที่ ๑ ต้องรู้หรือควรรู้ว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานี้จำกัดเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๗) และมาตรา ๑๖๐ (๗) เท่านั้น มิได้ รวมถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องมีความ ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งการแต่งตั้งรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ฉบับ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ไม่ปรากฏชื่อของผู้ถูกร้องที่ ๒ แต่มีการแต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ สอบถามความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้ง และปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ก่อนที่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะแต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ เข้าพบนายทักษิณ ชินวัตร ที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยเป็นทนายความให้ในคดีที่นายทักษิณเป็นจำเลย ซึ่งเป็นคดีที่อ้างถึงในคำสั่งศาลฎีกา ที่ลงโทษผู้ถูกร้องที่ ๒ ฐานละเมิดอำนาจศาล ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนอย่างเปิดเผยไม่น้อยกว่า ๓ ครั้ง โดยการพบกันครั้งที่ ๓ เกิดขึ้นในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๗ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่นาน จึงเชื่อได้ว่า

เป็นการเอื้อประโยชน์ให้นายทักษิณและผู้ถูกร้องที่ ๒ อันเป็นการกระทำด้วยความไม่ซื่อสัตย์สุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ มีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นการคบหาสมาคมกับผู้มี ความประพฤติหรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสียอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงเป็นบุคคลที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงมีลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ (๔) และมาตรา ๑๖๐ (๕) เนื่องจากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๑ ข้อ ๗ และข้อ ๘ และหมวด ๒ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๙ ซึ่งให้ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง และมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีและผู้ถูกร้องที่ ๒ หยุดปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรี จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องผู้ถูกร้องที่ ๑ และไม่มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องที่ ๑ หยุดปฏิบัติหน้าที่ ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่รับคำร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ แล้ว ไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยคดีต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑ กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ยืนยันชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้มีพฤติการณ์และการกระทำใดที่ทำให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี ตลอดจนจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งรัฐมนตรี แต่เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวมีระยะเวลาจำกัด และมีชั้นความลับในการดำเนินการ ดังนั้น ข้อมูลที่สำคัญที่สุดจึงต้องมาจากผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง

เป็นรัฐมนตรีเอง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวมาติดต่อบรรยายประวัติและแบบแสดงคุณสมบัติเพื่อนำไปกรอกและรับรองข้อมูลตามความเป็นจริงของตนเอง แล้วส่งคืนให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตรวจสอบและดำเนินการได้เอง การตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวถือเป็นเรื่อง “ลับมาก” กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจขาดคุณสมบัติหรือเข้าข่ายลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรี และเชิญให้ผู้นั้นมาหารือหรือแจ้งให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หากมีประเด็นข้อกฎหมาย นายกรัฐมนตรีอาจขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบความถูกต้องในการกรอกข้อมูลอย่างละเอียด แล้วสรุปผลการตรวจสอบประวัติและรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) และยังไม่มีความเห็นว่าการพิจารณาว่า เป็นกรณีที่จะต้องใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นรัฐมนตรี หรือไม่ อย่างไร ซึ่งปัจจุบันให้นำมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ มาใช้บังคับ ประกอบกับการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น เป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ สำหรับการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีคราวแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นบุคคลที่พรรคเพื่อไทยไว้วางใจ จึงได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในคราวนี้ โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้กรอกและรับรองข้อมูลแบบแสดงประวัติและแบบแสดงคุณสมบัติของตนเอง โดยทำเครื่องหมายรับรองตนเองตามความเป็นจริงว่า เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมาแล้วเกิน ๑๐ ปีนับถึงวันเลือกตั้ง พร้อมระบุหมายเหตุเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า “โทษจำคุกที่ได้รับไม่ใช่คำพิพากษาในคดีอาญา แต่เป็นคำสั่งศาล จึงไม่เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญ” หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประสานตรวจสอบข้อมูลเชิงลับกับสำนักงานศาลยุติธรรมแล้วได้รับแจ้งว่า เมื่อปี ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยได้รับโทษจำคุกตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจริง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีข้อสงสัยในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามความเป็น

รัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๗) สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือขอหารือปัญหาข้อกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า บุคคลที่เคยได้รับ โทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบ มาตรา ๙๘ (๗) หรือไม่ “โทษจำคุก” ในมาตรา ๙๘ (๗) มิได้ระบุว่าเป็นโทษที่เกิดจากการกระทำ ความผิดฐานใดหรือตามกฎหมายใด ซึ่งความผิดทั้งสองกรณีเป็นความผิดที่มีการบัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญา จึงอาจตีความได้ว่า “โทษจำคุก” หมายถึงโทษตามความผิดในทางอาญาเท่านั้น หรือไม่ กรณีโทษจำคุกจากการทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้น ให้จำคุกได้ไม่เกิน หกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๑๖/๒๕๖๔ ว่า ความผิด ฐานละเมิดอำนาจศาลมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในศาล ให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไป โดยรวดเร็วและเป็นธรรม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยให้ ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๔๔๔/๒๕๒๘ ว่า การกระทำละเมิดอำนาจศาลเป็นเพียงการกระทำละเมิด ต่ออำนาจและหน้าที่ของศาล เป็นมาตรการตามวิธีบัญญัติเท่านั้น และการดำเนินกระบวนการพิจารณาและ การรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งหรือ คดีอาญา หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ก็มีใช่เป็นความผิด ในทางอาญาอย่างใด การกระทำละเมิดอำนาจศาลจึงมิใช่ความผิดอาญา จึงมีกรณีขอหารือในประเด็น ข้างต้นว่า “โทษจำคุก” ในมาตรา ๙๘ (๗) จะเป็นกรณีโทษจำคุกตามความผิดในทางอาญาเท่านั้นหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตอบข้อหารือตามหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑๕๒ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ว่า การได้รับโทษจำคุกไม่ว่าโดยคำพิพากษาหรือ คำสั่งใดจึงเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บุคคลซึ่งเคยได้รับโทษจำคุกในความผิดฐาน ละเมิดอำนาจศาลจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นได้พ้นโทษเกินสิบปีแล้ว หรือได้รับ โทษจำคุกในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษอันเป็นข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ ส่วนมาตรา ๑๖๐ (๗) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้น จะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่รวมถึงคำสั่งให้จำคุก ส่วนที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวต่อไปในตอนท้ายของหนังสือตอบข้อหารือว่า การให้ความเห็นในกรณีนี้เป็นการตอบข้อหารือ ตามที่ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ว่า ประสงค์

จะขอหารือเฉพาะกรณีมาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบกับมาตรา ๙๘ (๗) และมาตรา ๑๖๐ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ปัญหาข้อกฎหมายที่ข้อหารื้อดังกล่าวเกิดจากการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรีของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ๒ ราย มิใช่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เพียงรายเดียว ระหว่างการตรวจสอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการถามความเห็นไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗ กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายเท่านั้น จึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับอรรถวิสัยของแต่ละบุคคล ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งประเด็นการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๔) และมาตรา ๑๖๐ (๕) เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๐ ซึ่งบุคคลที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่สามารถยื่นคำร้องกรณีนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงไม่อาจขอความเห็นหรือขอคำชี้ขาดจากองค์กรอื่นใดหรือศาลรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องที่ ๒ แจ้งความประสงค์ไม่รับตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะต้องการให้การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแล้วเสร็จโดยเร็ว จึงไม่ปรากฏรายชื่อของผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ส่วนการแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้ถูกร้องที่ ๑ ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติรับรองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย มาตรา ๔๐ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และนัยยะตามมาตรา ๒๙ ซึ่งให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังไม่ได้ถูกวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้ตัดสินใจไปโดยความสุจริตตามประเพณีและข้อพึงปฏิบัติทางการเมือง โดยไม่ถือไปก่อนว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ อันจะทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีลักษณะต้องห้ามไปตลอดชีวิต โดยที่ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเหตุการณ์เมื่อ ๑๕ ปี แล้ว ซึ่งยังมีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นแล้ว ย่อมทำให้ประเทศตลอดจนคณะรัฐมนตรีสูญเสียโอกาสที่จะได้ขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินโดยผู้มีความรู้ความสามารถและยังเป็นการตัดสิทธิหรือตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย การดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ และวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗

เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางราชการภายใต้ความไว้วางใจทางการเมืองและข้อตกลงทางการเมืองที่บรรดาพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลผสมมีต่อกัน พรรคเพื่อไทยเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการเสนอชื่อบุคคลให้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ดูแลงานด้านกฎหมายให้รัฐบาล เพราะเป็นตำแหน่งที่ต้องร่วมทำงานกับผู้ถูกร้องที่ ๑ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความสะดวกและร่วมมือกันเป็นอย่างดี และต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของพรรคเพื่อไทย เป็นผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์ที่เหมาะสม จึงควรให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้นำความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายดังกล่าวมาช่วยผู้ถูกร้องที่ ๑ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการถูกลงโทษเพราะประพฤติผิดมรรยาทนายความก็เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๒ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ก็ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนนายความไปเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่ในปีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันนานกว่า ๑๕ ปี จึงนำความประพฤติในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมาของผู้ถูกร้องที่ ๒ มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเมื่อปี ๒๕๕๔ และเป็นที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ประกอบกับไม่มีพฤติกรรมหรือการกระทำใหม่อื่นใดที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโต้แย้ง รวมทั้งไม่พบว่ามีพฤติกรรมหรือการกระทำอื่นใดเป็นพิเศษ หรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญา และระหว่างดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๒ สามารถรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นอย่างดี อีกทั้งมีความจำเป็นต้องปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำให้รัฐบาลมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านกฎหมายโดยตรง ทำให้การพิจารณาและกลั่นกรองมติของคณะรัฐมนตรีมีความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น จึงเป็นการดำเนินการโดยสุจริตและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ผู้ถูกร้องที่ ๑ พบกับนายทักษิณ ชินวัตร จริง เนื่องจากรู้จักมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและมีการพบกันบ้างตามแต่ละโอกาส กระทำโดยเปิดเผย ไม่ได้เป็นการไปรับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด ๆ ในทางการเมือง เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยดี ไม่ได้ก่อความเสียหายแก่ส่วนรวม หรือมีข้อร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแล้วตามวิถีปฏิบัติทางการเมือง และเป็นที่ประจักษ์ว่า การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนนี้ยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่ประการใด ไม่ได้มีการทุจริต ฉ้อโกง หรือการตรากฎหมายใด



ที่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงไม่มีลักษณะฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงในข้อ ๑๑ ที่ว่า “ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” ไม่มีลักษณะฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมในข้อ ๑๗ ที่ว่า “ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง” ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้อยู่ภายใต้อิทธิพลการตัดสินใจจากบุคคลใด จึงไม่มีลักษณะฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมในข้อ ๑๙ ที่ว่า “ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤตินิติคุณหมาย ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีความประพฤติหรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่”

ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ทำความเข้าใจเป็นหนังสือชี้แจงตามประเด็นที่ศาลกำหนดว่า ก่อนการแต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ฉบับลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้หารือเป็นการภายในกับบุคคลสองคน ได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ในฐานะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และนายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช ในฐานะเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง ให้ความเห็นว่า ประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และคุณสมบัติเกี่ยวกับจริยธรรมมีถ้อยคำของบทบัญญัติทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นนามธรรม การพิจารณาขึ้นอยู่กับมุมมองและความคิดของแต่ละบุคคล กรณีของผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานกว่า ๑๕ ปีแล้ว โดยขณะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและมาตรฐานทางจริยธรรมยังไม่ได้บังคับใช้ ทำให้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความได้สัดส่วนของเวลาว่าจะมีผลมากน้อยเพียงใด ประกอบกับยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตหรือมาตรฐานทางจริยธรรม ย่อมไม่มีผู้ใดอยู่ในฐานะที่จะชี้ขาดได้ เพราะเป็นเรื่องในทางนามธรรมอย่างแท้จริง ส่วนนายแพทย์พรหมินทร์ ให้ความเห็นว่า การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ถูกร้องที่ ๒ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อคราวแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ทราบว่า ได้ประสานกับเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการภายในแล้ว ได้รับแจ้งความเห็นว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นเรื่องอัตวิสัยของแต่ละบุคคล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ ประกอบกับปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีดังกล่าวได้ จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๒

ยังไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามความเป็นรัฐมนตรี เรื่องไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ...” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๑ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ข้อ ๗ กำหนดว่า “ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน” ข้อ ๘ กำหนดว่า “ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมวด ๒ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๑๑ กำหนดว่า “ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” ข้อ ๑๗ กำหนดว่า “ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง” และข้อ ๑๙ กำหนดว่า “ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติหรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่” และหมวด ๔ การฝ่าฝืน และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่า“มีลักษณะร้ายแรง” และวรรคสอง กำหนดว่า “การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๒ และหมวด ๓ จะถือว่า“มีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น” แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) จะเป็นบทบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า พฤติการณ์หรือการกระทำเช่นใดเป็นความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์มาก่อนก็ตาม และเป็นบทบัญญัติใหม่ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวก็ตาม แต่ลักษณะต้องห้ามนี้มีได้มีสภาพกำหนดแสดงให้เห็นว่า เป็นความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ในการดำรงตำแหน่งเท่านั้น ต่างจากมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวที่แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอยู่ มิได้ใช้แก่ผู้ที่มีได้ดำรงตำแหน่ง ด้วยรัฐธรรมนูญนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือจะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นี้ทำให้มีความแตกต่างจากลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเป็นลักษณะต้องห้ามที่เพิ่มขึ้นมาว่า แม้จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้แต่ไม่อาจเป็นรัฐมนตรีได้ ปกติทั่วไปบุคคลทั่วไปความซื่อสัตย์สุจริตจะเป็นอย่างไร หากไม่มีการกระทำหรือพฤติกรรมใดขึ้นมาให้เห็นได้ว่า มิได้เป็นความซื่อสัตย์สุจริต ย่อมถือได้ว่ามีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ไว้ก่อน แต่หากมีขึ้นมาแล้วว่ามีใช่เป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ก็แสดงว่าเป็นผู้ที่มีได้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั่นเอง เพราะประจักษ์ให้ทราบ หรือแสดงให้เห็นว่ามีใช่บุคคลมีความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องมีขึ้นมาให้ทราบก่อนแล้ว หรือภายหลังว่ามีข้อเท็จจริงเช่นนั้นเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งกรณีของผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๓ นั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ รับว่า ในครั้งที่จะมีการเสนอแต่งตั้งรัฐมนตรีครั้งแรกก่อนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตามประกาศแต่งตั้งลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคเพื่อไทยให้เป็นรัฐมนตรีด้วย และมีการกรอกแบบแสดงประวัติและแบบแสดงคุณสมบัติรับรองข้อมูลของตนเองตามความเป็นจริง โดยมีการแสดงหมายเหตุให้ทราบด้วยว่า เคยได้รับโทษจำคุกตามคำสั่งศาลไม่ใช่คำพิพากษาในคดีอาญา และพ้นโทษมาเกิน ๑๐ ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้ว ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมได้แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้ทราบตามที่ตรวจสอบไปว่า เมื่อปี ๒๕๕๑ ผู้ถูกร้องที่ ๒ เคยได้รับโทษจำคุกตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตอบข้อหารือตามหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑๕๒

ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ ตามที่หารือไปแล้ว ขอให้จรรยาบรรณผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับโทษจำคุก ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๕๙๙/๒๕๕๑ ในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลมาแล้วนั้น จึงเป็นข้อเท็จจริง เกี่ยวกับผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ทราบมาก่อนแล้ว และทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ ขอดอนตัวไม่รับการเสนอ แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี แล้วผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้แต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีแทน เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นที่ปรึกษากฎหมายของพรรคเพื่อไทย การถูกลงโทษ เพราะประพฤติผิดมรรยาทนายความก็เป็นเหตุการณ์ในปี ๒๕๕๒ และถูกลบชื่อออกจากทะเบียน ทนายความก็เสร็จสิ้นไปนานกว่า ๑๕ ปี ความประพฤติในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา และระหว่างเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเมื่อปี ๒๕๕๔ ก็เป็นที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการใน คณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ไม่มีพฤติกรรมหรือการกระทำใหม่อื่นใดเป็นพิเศษ หรือถูกฟ้อง เป็นคดีอาญา จึงเสนอแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๗ การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ ดังกล่าวนี้นี้ แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ทราบเรื่องผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ถูกลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล และถูกลงโทษ เพราะประพฤติผิดมรรยาทนายความ ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความแล้ว ซึ่งหากได้ตรวจสอบ ในรายละเอียดทั้งสองเรื่องดังกล่าวก็จะทราบเป็นอย่างดีว่า ที่ถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลนั้น เป็นเรื่องร้ายแรงอย่างยิ่ง แม้ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะมีได้หลายกรณีก็ตาม บางกรณีอาจไม่มี ผลกระทบในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต แต่กรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ ศาลฎีกามีคำสั่งลงโทษด้วยเหตุ เป็นตัวการร่วมมือเจตนาจงใจให้เจ้าหน้าที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการ อันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยนำถุงกระดาษใส่เงินสดประมาณสองล้านบาทไปมอบให้ในขณะที่ศาลฎีกา ซึ่งในคำสั่งศาลฎีกาได้ความว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งประกอบอาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย กระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่สถาบันศาลยุติธรรมและจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือ และความศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในอำนาจตุลาการ จึงเห็นสมควรลงโทษในสถานหนัก เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างอีกต่อไป ให้จำคุกคนละหกเดือน ส่วนความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๔ หรือความผิดอื่นต่อเจ้าพนักงานนั้น ให้ไปดำเนินการ ตามกฎหมายต่อไป และสภาพทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ได้มีคำสั่งชี้ขาดให้เป็นไปตามความเห็น คณะกรรมการสภาพทนายความ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๒ ให้ลบชื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ กับพวก ออกจากทะเบียนทนายความเป็นเวลา ๕ ปี เนื่องจากข้อเท็จจริงยุติแล้วตามคำสั่งศาลฎีกาว่า ได้ร่วมกัน ละเมิดอำนาจศาล เป็นการกระทำที่ไม่เคารพยำเกรงอำนาจศาล ทำให้เสื่อมเสียอำนาจศาล

หรือผู้พิพากษา และกระทบต่อความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรมของไทย เป็นพฤติการณ์ ผิดมรรยาททนายความตามข้อบังคับสภาทนายความ ว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ หมวด ๒ ข้อ ๖ และการมอบเงินโดยมีเจตนาเพื่อที่จะจูงใจให้เจ้าหน้าที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งอาจเชื่อมโยงไปเป็นประโยชน์แก่จำเลยในคดี เป็นการทำให้เสื่อมเสียต่อสถาบันและวิชาชีพทนายความ เป็นการกระทำผิดมรรยาททนายความตามข้อบังคับ สภาทนายความ ว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ หมวด ๔ ข้อ ๑๘ อีกด้วย การกระทำกระทบ ต่อกระบวนการยุติธรรมของศาลไทยอันเป็นที่ ฟังสุดท้ายของประชาชน นับว่าร้ายแรงและ เป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดต่อสถาบันและ วิชาชีพทนายความและกระบวนการยุติธรรมของศาลไทย จึงไม่สามารถชั่งน้ำหนักหรือแบ่งแยกสัดส่วนของ ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดชอบเฉพาะคนใด แม้เป็นการกระทำผิดครั้งแรกแต่เป็นกรณีร้ายแรง ไม่มีเหตุสมควรปรานีโทษ จึงมีคำสั่งลงโทษให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามพระราชบัญญัติ ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ (๓) จึงมีปัญหาว่า พฤติการณ์ที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ ถูกลงโทษจำคุก ดังกล่าว และการถูกลงโทษให้ลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความเพราะมีพฤติการณ์ผิดมรรยาททนายความ เป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สถาบันและวิชาชีพทนายความ เป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณ ของทนายความอย่างมาก เพราะมีการมอบเงินโดยมีเจตนาเพื่อที่จะจูงใจให้เจ้าหน้าที่ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ในคดีที่ผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นทนายความของจำเลยที่ถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น เป็นการแสดงว่าเป็นผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ เพราะความหมายของคำว่าซื่อสัตย์ และคำว่าสุจริต มิใช่เป็นเพียงเรื่องการทำทุจริตหรือประพฤตินิชอบเท่านั้น ต้องให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา เชื่อถือได้ ซึ่งต้องเป็นการกระทำให้วิญญูชนทั่วไปที่ทราบพฤติการณ์หรือการกระทำนั้นแล้วยอมรับว่าเป็นผู้มี ความซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ หากเห็นว่าไม่เป็น ย่อมถือได้ว่า มิใช่เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยข้อเท็จจริงนั้นต้องเป็นที่ยุติแล้วว่า ข้อเท็จจริงนั้นจะไม่มีเหตุหรือเงื่อนไขใดให้เปลี่ยนแปลง เป็นอย่างอื่นได้อีก และถือได้ว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมฯ ข้อ ๘ และไม่มี ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) ด้วย แม้ข้อเท็จจริงจะฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้กระทำการตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๗ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๗ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกร้องที่ ๒ มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ เสนอผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีไปนั้น

ย่อมปฏิบัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเสนอบุคคลที่ไม่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี ให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ซึ่งผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๑๗ หมวด ๒ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ซึ่งตามหมวด ๔ ข้อ ๒๗ วรรคสอง กำหนดว่า จะถือว่ามิได้ลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัตินั้น กรณีของผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงมีลักษณะร้ายแรง จึงขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) แล้ว

จึงมีความเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องที่ ๑ สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕)



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ