

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้อง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่าจำเลย (นายเนวิน ชิดชอบ) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับจัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ และมติชน เป็นเวลาติดต่อกัน ๗ วัน และขณะนี้จำเลยได้ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลจังหวัดบุรีรัมย์ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้ทำให้เกิดประเด็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ น่าจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ เนื่องจากในขณะมีคำพิพากษาศาลชั้นต้นอันยังไม่ถึงที่สุดดังกล่าว นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และกรณีดังกล่าวนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่ในการใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นก็เคยมีข้อเท็จจริงในทำนองนี้เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่มีบรรทัดฐานคำวินิจฉัยเช่นกัน ซึ่งประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ คือ

๑. โดยที่ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก เป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงมีปัญหาว่า

การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอกการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำตั้งแต่เมื่อก่อนจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติกรณีเช่นนี้บรรทัดฐานของมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. โดยที่ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับได้วางหลักไว้ว่า การรอกการลงโทษจำคุกยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก และนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอกการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอกการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

จากกรณีดังกล่าว จึงมีปัญหาที่สมควรได้รับคำวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๘๖ ว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) ยื่นคำชี้แจงสรุปได้ความว่า

๑. การนำเรื่องการตรวจสอบในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญาจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นการบัญญัติถึงคำพิพากษาของศาล ก็ย่อมต้องให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

๒. การฟ้องผู้ถูกร้องในข้อหาหมิ่นประมาท (ซึ่งมีนายการุณ ไสงาม เป็นโจทก์ และผู้ถูกร้องเป็นจำเลย) นั้น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และคดีนี้มีเพียงคำพิพากษาศาลชั้นต้น คดียังไม่ถึงที่สุด โดยยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ กรณีดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ยุติว่าผู้ถูกร้องกระทำความผิด จึงยังไม่อาจนำมาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับในขณะนี้ได้

๓. คดีของผู้ถูกร้องศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้รอกการลงโทษ ตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อความสำคัญบัญญัติไว้ว่า “.....ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอกการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด.....” และผลของการรอกการลงโทษนั้น มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “.....แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้นแล้วแต่กรณี” ฉะนั้นเมื่อศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้รอกการลงโทษจึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไว้ว่า ยังไม่มีการลงโทษจำคุก ซึ่งตามหลักกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาได้วางบรรทัดฐานตรงกันมาโดยตลอดว่า โทษจำคุกหมายถึงการถูกจำคุกจริง ส่วนการรอกการลงโทษยังไม่ถือว่าเป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและผู้ที่ถูกรอกการลงโทษจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ที่ถูกจำคุกจริง รวมทั้งยังคงมีสิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๔. บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ น่าจะมุ่งหมายถึงการกระทำความผิดในระหว่างเป็นรัฐมนตรีแล้ว อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความสมเหตุสมผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องก่อนการเป็นรัฐมนตรีได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้วในมาตรา ๒๐๖ โดยไม่รวมถึงกรณี มาตรา ๒๑๖ (๔)

๕. การฟ้องผู้ถูกร้องเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับจึงน่าจะได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อน

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารคำร้องของผู้ร้อง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๕ คน) ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมา เอกสารคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง (นายเนวิน ชิดชอบ) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับ

มาตรา ๕๖ แล้ว โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ..... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก.....” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี ตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)” และมาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธาน แห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของ.....สิ้นสุดลง.....และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย.....” แม้ว่าผู้ถูกร้องจะกล่าวอ้างว่าการฟ้องผู้ถูกร้อง เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับ และเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่าง การหาเสียงเลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ก็ตามแต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรณีจึงต้องตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ สิ้นสุดลงตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ระบุว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ..... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก..... ซึ่งได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๓ (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ (๔) รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๘ (๔) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๒ มาตรา ๑๔๕ (๒) ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กล่าวมานี้บัญญัติว่า ความเป็น รัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการสิ้นสุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๐ (๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๓ (๑๑) รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๒๔ (๑๐) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๒ มาตรา ๕๕ (๖) ต่างก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำ

โดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ” ในส่วนการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาก็มีบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๓ (๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๓ (๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๘๗ (๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๕ (๘) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๘๕ (๖) ต่างบัญญัติทำนองเดียวกันว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ..... ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

เมื่อตรวจสอบรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒ (เป็นพิเศษ) วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ หน้า ๕๖, ๕๗, ๗๔ และ ๗๕ ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้ นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อภิปรายว่า “นอกจากนั้นแล้วกระผมอยากจะกราบเรียนถามในมาตรา ๒๑๕ (เป็นมาตราที่อยู่ในร่างและถูกปรับแก้ภายหลัง) ที่บัญญัติถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อมี (๑) (๒) (๓) ใน (๔) จะเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่เราบัญญัติว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่ว่ามันจะสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เราต้องทำให้กระจ่างชัด ถ้ากรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องข้อหาหมิ่นประมาท แล้วศาลพิพากษาให้จำคุกเพียงแต่ทำให้รอลงอาญาไว้ ๒ ปี สมมุติอย่างนี้ อย่างที่ท่านรัฐมนตรีหลายท่านก็โดนๆ กันอยู่ ถ้าตีความตามนี้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกแปลว่า รัฐมนตรีท่านนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ครับ ขอกราบเรียนถามเพื่อความกระจ่างสั้นๆ อย่างนี้”

นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา (กรรมการ) ได้ตอบข้อซักถามว่า “กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ กระผม พงษ์เทพ เทพกาญจนา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากจังหวัดสมุทรสาคร ในฐานะกรรมการ จะขออนุญาตกราบเรียนตอบท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติ ที่ได้ตั้งข้อสังเกตหรือตั้งคำถามไว้ในช่วงเช้าสั้นๆ ท่านประธานที่เคารพครับ ท่านสมาชิกจากจังหวัดเชียงรายได้สอบถามว่าในมาตรา ๒๑๕ ที่บอกว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่าอย่างไร หมายความว่าเพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้หรือไม่ จะขอกราบเรียนครับว่า หลักการตรงนี้ในต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่เสนอยังสภาร่างนั้น เป็นหลักการเดียวกันกับที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นก็คือ คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าศาลพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด แม้ว่าศาลจะให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากถือว่าความเป็นรัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญเป็นสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี อันนี้หลักการเดิมนะครับ ซึ่งถ้าเป็นกรณีของ ส.ส. ทั่วๆ ไปนั้นหลักการจะต่างกัน ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ (๒) จะเห็นได้ชัดว่า ใช้ถ้อยคำอีกอย่างหนึ่ง เขียนว่า ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ถ้าเป็น ส.ส. ทั่วๆ ไป จะพ้นจากความเป็น ส.ส. นั้น ก็หมายความว่าศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษจำคุกไว้ด้วย”

อย่างไรก็ดีในการอธิบายความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) นี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เป็นความเห็นตามที่ นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะกรรมการ ได้ชี้แจงตอบคำถามในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญความว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่า เพียงมีคำพิพากษาให้จำคุกแม้ว่าคำพิพากษานั้นยังไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้ ก็มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากถือว่าความเป็นรัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เป็นสถานะที่สูงยิ่ง ไม่ต้องการให้มัวหมอง เพียงแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็ควรพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงในมาตรา ๑๑๘ (๑๒) ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ” ซึ่งหมายความว่า ศาลจะต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษจำคุกไว้ด้วย คำพิพากษาจึงมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ฝ่ายที่สอง การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ใช้ถ้อยคำว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก” น่าจะหมายความว่าต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่รอการลงอาญา ทั้งนี้ เพราะคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดอาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยศาลสูงได้ โดยการยก กลับหรือแก้ไข อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่ถือเอาคำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ยังไม่ถึงที่สุดโดยมีการอุทธรณ์ ฎีกาต่อไป มาเป็นข้อพิจารณาวินิจฉัย หากคำพิพากษาศาลชั้นต้น ถูกกลับในชั้นศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ซึ่งเป็นผลให้คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ให้จำคุกเป็นอันถูกยกเลิกไป ก็จะกระทบต่อคำวินิจฉัย ที่ถือเอาคำพิพากษาศาลที่ยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณาวินิจฉัยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

จึงไม่ควรถือเอาคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณา ควรรอให้คำพิพากษาศาลถึงที่สุดเสียก่อน ยิ่งความเป็นรัฐมนตรีมีฐานะสูงส่ง เพราะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ก็ยิ่งต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบระมัดระวัง จึงไม่ควรถือเอาคำพิพากษาศาลซึ่งยังไม่ยุติมาเป็นข้อพิจารณาว่า ความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงหรือไม่ ในส่วนของการรอลงอาญานั้น โดยนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๑๐๔/๒๕๑๑ และ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๘๖/๒๕๐๒ ซึ่งศาลยุติธรรมได้ยึดถือเป็นบรรทัดฐานถือว่ายังไม่ได้มีการลงโทษ หมายถึง การลงโทษโดยคำพิพากษายังไม่เกิดขึ้นโดยให้รอไว้ก่อน จึงนำคำพิพากษาที่ให้ลงโทษจำคุกแต่รอลงโทษมาเป็นข้อพิจารณาในการวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่มิได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ นี้ สนับสนุนหลักการที่จะนำคำพิพากษาอันยังไม่ถึงที่สุดมาเป็นข้อพิจารณา กรณี มาตรา ๒๑๖ (๔) มิได้

ข้าพเจ้าเห็นว่าในกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา จะต้องยึดถือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกติกาหลักในการปกครองประเทศ ส่วนความขัดแย้งและหรือความคลุมเครือไม่ชัดเจนที่เกิดจากบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเองนั้น จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ แต่ในกรณีนี้มิใช่เป็นการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายอาญาดังจะได้กล่าวต่อไป

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนจากตัวรัฐธรรมนูญเอง คือ จากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ และจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างและผู้มีส่วนพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยมีบันทึกรายงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกทางหนึ่งก็ได้

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ อาศัยหลักของความแตกต่างตามระดับความสำคัญของตำแหน่ง ซึ่งใช้กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง และบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งแล้ว แต่ต้องพ้นไปในส่วนที่เกี่ยวกับการถูกลงโทษ จำคุกหรือคุมขังไว้ต่างกันอย่างชัดเจนดังนี้

ประเภทของบุคคล/ตำแหน่ง	ข้อห้ามในการใช้สิทธิ/ เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา ๑๐๕)	ห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันที่มีการเลือกตั้ง หากต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือ <u>โดยคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย</u> (มาตรา ๑๐๖ (๓))
ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๒๖ (๕))	ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย <u>ของศาล</u> (มาตรา ๑๐๕ (๕))
<ul style="list-style-type: none"> ■ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (มาตรา ๑๑๘ (๑๒)) ■ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง (มาตรา ๑๓๓ (๑๐)) ■ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๕๑ (๕)) 	ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิด ลหุโทษ
<ul style="list-style-type: none"> ■ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา ๒๑๖ (๕)) ■ การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา (มาตรา ๑๕๒ (๕)) ■ การพ้นจากตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๐ (๗)) ■ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๘ วรรคสาม อ้างถึงมาตรา ๒๖๐) 	<u>ต้องคำพิพากษาให้จำคุก</u>

รัฐธรรมนูญวางระดับคุณสมบัติของบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างกันตามบทบาท อำนาจ และสถานภาพของตำแหน่งต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ลำดับความสำคัญของตำแหน่งระดับสูง ๔ ประเภทที่หากต้องคำพิพากษาให้จำคุกแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป หรือความเป็นรัฐมนตรีจะต้องสิ้นสุดลงนั้น เป็นที่มาของการบ่งชี้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเหล่านี้อย่างชัดเจนว่าต้องการกำหนดการพ้นจากตำแหน่ง หรือการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีไว้สองลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะที่มีเงื่อนไข และลักษณะที่ไม่มีเงื่อนไข

การมีเงื่อนไขและการไม่มีเงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กับการมีเงื่อนไขและการไม่มีเงื่อนไขของกฎหมายอาญาไม่เหมือนกัน แม้จะเป็นกรณีการต้องคำพิพากษาก็ตาม และเรื่องของการมีเงื่อนไข (conditional) และการไม่มีเงื่อนไข (unconditional) นี้ จะต้องยึดตามถ้อยคำของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัด โดยอาศัยตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลักอ้างอิงมากกว่าที่จะอ้างตัวบทบัญญัติของกฎหมายอาญา ดังนั้นในการเทียบเคียงกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ จึงจะต้องคำนึงถึงระดับของกฎหมายภายในระบบกฎหมายด้วย ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีระดับสูงกว่ากฎหมายทั่วไป

การที่ศาลมีคำพิพากษาว่า นายเนวิน ชิดชอบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ นั้น ศาลใช้การลงโทษอย่างมีเงื่อนไขคือ ลงโทษจำคุกโดยให้รอกการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี จัดว่าเป็นการใช้กฎหมายของศาลสถิตยุติธรรม และนายเนวิน ชิดชอบ ก็มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้นตลอดจนได้รับประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ **ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองคนหนึ่ง**ทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักประกันตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญ

แต่นายเนวิน ชิดชอบ มี**สามสถานภาพ** คือ **นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะเป็นรัฐมนตรี** **ความเป็นพลเมือง** ของนายเนวิน ชิดชอบ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างแน่นอน นายเนวิน ชิดชอบ สามารถดำเนินการตามสิทธิเหล่านั้นได้ ส่วน**ความเป็นรัฐมนตรี** ของนายเนวิน ชิดชอบ นั้นเป็นอีกสถานภาพหนึ่ง ซึ่งเงื่อนไขของการความเป็นอยู่และความเป็นไป ตลอดจนการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีนั้น จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนี้

ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีมีเฉพาะเงื่อนไขคือ การต้องคำพิพากษาให้จำคุกไม่เกี่ยวกับเงื่อนไขของการมีคำพิพากษานั้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะต้องคำพิพากษานั้นเมื่อใด หากผู้ต้องคำพิพากษานั้นมีสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ก็ต้องสิ้นสถานภาพนั้นไป จะนำเงื่อนไขของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการต้องโทษมาประยุกต์ใช้ไม่ได้ เพราะนายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมือง ได้รับการคุ้มครองทั้งโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และโดยบทบัญญัติของกฎหมายอาญาอยู่แล้ว **การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ มิได้ก่อให้เกิดการทำลาย หรือลดหรือกระทบสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอาญาของ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมืองแต่ประการใด** นอกจากนั้น **แม้ นายเนวิน ชิดชอบ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เพราะยังมิได้ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก**

ประเด็นสำคัญที่จะต้องกล่าวไว้เพื่อความเข้าใจถึงหลักการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ หลักการประยุกต์ใช้ หลักการที่เกิดจากการพิจารณาตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพก็คือ ทั้งหมดจักต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาของระบอบรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการมีอิสระในการพิพากษาอรรถคดี แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาไม่อาจนำมาใช้เป็นเงื่อนไขหักล้างบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

การวินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรี จึงต้องมีความชัดเจน ไม่นำไปปะปนกับสถานภาพของบุคคลซึ่งก็มีฐานะเป็นพลเมือง และได้รับการคุ้มครองตามสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งกำลังอยู่ใน **กระบวนการพิจารณาของศาลอยู่แล้ว** ศาลรัฐธรรมนูญจักต้องพิจารณา**วินิจฉัยสถานภาพของรัฐมนตรี**ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่สถานภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะนั่นเป็นกระบวนการพิจารณาของศาล และนายเนวิน ชิดชอบ ได้รับการพิจารณาจากศาลในฐานะพลเมือง มิใช่ในฐานะรัฐมนตรี กระบวนการพิจารณาของศาลไม่เกี่ยวข้องกับสถานภาพรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ส่วนกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องโดยตรงต่อสถานภาพของรัฐมนตรี ของนายเนวิน จึงจะต้องวินิจฉัยตามลายลักษณ์อักษรของตัวบทของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) เท่านั้น

มาตรา ๒๑๖ (๔) ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

โดยไม่ระบุงู้อใจใดๆไว้ จึงต้องถือว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลง ตั้งแต่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก คือตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว ข้ออ้างอื่นๆ เช่น หลักความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองในการดำเนินคดี อาญาที่จะต้องให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนจึงจะถือว่ามีความผิด หลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลในการได้รับการพิจารณาคดีอาญาอย่างเป็นธรรมโดยครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทย หลักกฎหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งรับรองสิทธิของ บุคคลโดยทัดเทียมกันว่า เมื่อมีคำพิพากษาศาลชั้นต้นแล้ว ผู้ต้องคำพิพากษามีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้ต่อไป จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ล้วนเป็นเรื่องที่ นายเนวิน ชิดชอบ สามารถอ้างได้ในฐานะที่เป็นพลเมือง และ การสิ้นสุดลงเฉพาะตัวของความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ก็มีได้ก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิ เสรีภาพของ นายเนวิน ชิดชอบ ในฐานะพลเมืองหรือแม้แต่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติของกฎหมายอาญาก็ยังมีความสอดคล้องกันอยู่ การตรารัฐธรรมนูญ ก็ได้อาศัยหลักการสากลและหลักการดั้งเดิมของระบบกฎหมายไทย มิได้ลบล้างหลักกฎหมายที่มีการยึดถือ ปฏิบัติกันเป็นเวลาช้านานแต่อย่างใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย ทั้งปวงตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามกรณีที่เข้าข่าย มาตรา ๒๖๕ แต่ในกรณีนี้คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ผูกพันการพิจารณาอรรถคดีของศาล ไม่ว่าจะ เป็นในปัจจุบันหรืออนาคต เพราะเป็นการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานภาพของรัฐมนตรี มิใช่การวินิจฉัยเกี่ยวกับ สถานภาพความเป็นพลเมืองของ นายเนวิน ชิดชอบ แต่อย่างใด การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผูกพันเฉพาะกรณีสถานภาพของรัฐมนตรี หากใช้กรณีสถานภาพของพลเมืองคนหนึ่งไม่

นายเนวิน ชิดชอบ จึงสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะ ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงเพราะต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีได้สิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะยังมิได้ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ตามมาตรา ๑๑๘ (๑๒)

วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ

นายชยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ