

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี

เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ความว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่าจำเลย (นายเนวิน ชิดชอบ) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี และขณะนี้จำเลยได้ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นจังหวัดบุรีรัมย์ เนื่องจากคำพิพากษาศาลชั้นต้นดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด และยังไม่ถึงหลักเกณฑ์ใดๆ ที่จะยึดถือเป็นแนวทางบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ และกรณีดังกล่าวนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๕ ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยที่การใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวข้างต้นก็เคยมีข้อเท็จจริงในทำนองนี้เกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่มีการบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยเช่นกัน กรณีนี้จึงมีประเด็นสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณา ๓ ประการ คือ

๑. โดยที่ถ้อยคำในมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก เป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จึงมีปัญหาว่า การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำตั้งแต่เมื่อก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานของมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. โดยที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับได้วางหลักไว้ว่า การรอกการลงโทษจำคุก ยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก และนายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอกการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอกการลงโทษ ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีเช่นนี้บรรทัดฐานในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ประกอบกับมาตรา ๘๖ จึงรับเรื่องไว้ดำเนินการพิจารณา โดยมีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ก่อนจะพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นหลักดังกล่าว เห็นว่าสมควรพิจารณาประเด็นสำคัญตามที่ผู้ร้องเสนอมาทั้ง ๓ ประการก่อนเป็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยต่อไปดังนี้

๑. เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก” โดยมีได้มีคำอธิบายขยายความไว้แต่ประการใด และเป็นที่น่าสนใจเหมือนกันว่าคำพิพากษานั้นต้องเป็นของศาลเท่านั้น ซึ่งอาจเขียนให้ชัดเจนได้ว่าต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกนั้นหมายความว่า เมื่อศาลได้ทำคำพิพากษาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าศาลได้ทำการตัดสินใจให้จำคุกจำเลยแล้ว การตัดสินใจดังกล่าวเป็นผลมาจากการพิจารณาจากพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อม เหตุผลต่างๆ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถี่ถ้วนรอบคอบอย่างพอเพียงแล้ว และเชื่อแน่ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงจึงได้ทำการพิพากษาหรือตัดสินใจให้ลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท และรอกการลงโทษไว้ ๑ ปี กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ ๓ ฉบับติดต่อกัน ๗ วัน

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมิได้ระบุเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างอื่น เช่น การรอกการลงโทษไว้ หรือเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษไว้แต่ประการใด การตีความตามตัวอักษรต้องยุติลงตามมาตรา ๒๑๖ (๔) เท่านั้น การจะยกเอาการรอกการลงโทษมาพิจารณาเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีลายลักษณ์อักษรปรากฏอย่างชัดเจนแล้วนั้น ไม่มีเหตุผลที่จะกระทำได้ เพราะข้อความที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๑๖ (๔) มีความหมายครบถ้วนเป็นที่เข้าใจได้แล้วว่าจำเลย

มีความผิดสมควรจะถูกจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท แม้จะมีการนำเอาการรอกการลงโทษมาพิจารณาประกอบด้วยก็มิได้หมายความว่าจำเลยจะไม่มี ความผิด หรือทำให้ความผิดนั้นหมดไป หรือพ้นผิดได้ ความผิดที่ศาลได้พิพากษาไว้ก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิมและทำให้คุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรีหมดไปตามมาตรา ๒๑๖ (๕) ด้วย

ส่วนประเด็นที่ว่า “คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ยังไม่เป็นที่ยุติ” นั้น ประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้โดยพิจารณาจากมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งต่างๆ ของบุคคลในองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกเพียงอย่างเดียว โดยจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๑) กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ (๕)

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๑๒) และมาตรา ๑๓๓ (๑๐) ตามลำดับ

๓) รัฐมนตรี ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๕) มาตรา ๒๖๐ (๓) และ มาตรา ๒๕๘ วรรคสาม ตามลำดับ โดยพ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก

จากการจำแนกการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้ง ๓ กลุ่ม เมื่อถูกศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกเพียงอย่างเดียวเหมือนกัน แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งในกลุ่มที่ ๑ และ ๒ ระบุให้ “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก” และมีเงื่อนไขเหมือนกันคือ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ส่วนตำแหน่งในกลุ่มที่ ๓ รัฐธรรมนูญกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกเหมือนกันทั้งหมด ซึ่งแตกต่างไปจากตำแหน่งในกลุ่มที่ ๑ และ ๒ นั้น น่าจะเกิดจากความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้พ้นจากตำแหน่งให้รวดเร็วเมื่อได้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญมีทั้งอำนาจ บารมี ศักดิ์ศรี มีเกียรติยศชื่อเสียงเป็นที่เคารพนับถือและมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในการให้คุณให้โทษ รวมทั้งความยุติธรรมได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่น่าเชื่อถือไว้ใจของประชาชนได้ ทั้งต้องเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่

ประชาชนด้วย การที่รัฐธรรมนูญกำหนดโทษไว้จึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนักการเมืองระดับรัฐมนตรี จะได้เป็นพื้นฐานที่จะปฏิบัติต่อไปในอนาคตได้ว่า เมื่อมีความผิดบกพร่องในการปฏิบัติงานจะต้องรับมาขอโทษหรือแสดงความเป็นผู้มีสปิริตโดยการลาออกจากตำแหน่งเองดังเช่นในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยปฏิบัติกัน หากจะคอยให้มีคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนจึงจะพ้นจากตำแหน่ง อาจใช้เวลายาวนานพอที่จะเป็นรัฐมนตรีได้หลายสมัย ซึ่งกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ถูกต้องแล้ว และจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการเมืองไทยต่อไปในอนาคตด้วย “การพัฒนาคน คือการพัฒนาประชาธิปไตย”

๒. การอ้างอิงถึงคำพิพากษาของศาลฎีกาหลายฉบับที่วางหลักไว้ว่า “การรอกการลงโทษจำคุกไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก” นั้น เป็นคนละประเด็นกับคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ของมาตรา ๒๑๖ (๔) ดังกล่าวแล้วว่าความหมายของมาตรานี้มิได้เกี่ยวข้องกับการรับโทษจำคุกหรือไม่ แต่กล่าวถึงเฉพาะประเด็นของการที่จำเลยมีความผิดตามกฎหมายที่จะต้องถูกจำคุกเท่านั้น ศาลจึงได้ทำคำพิพากษาหรือตัดสินใจให้จำคุก เมื่อศาลพิพากษาให้จำคุกแล้วย่อมเป็นคำพิพากษาที่ต้องตามมาตรา ๒๑๖ (๔) โดยครบถ้วนแล้ว ไม่มีความจำเป็นจะต้องคำนึงต่อไปว่าจำเลยจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ หรือจะต้องถูกจำคุกหรือไม่

๓. เนื่องจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๑๖ (๔) การที่ผู้ร้องกล่าวว่า การกระทำความผิดของจำเลยเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ และก่อนที่จำเลยจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ไม่เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ให้การกระทำดังกล่าวของจำเลยมีความผิดเช่นเดียวกัน

ส่วนประเด็นที่ว่า คำพิพากษาของศาลให้จำคุกจำเลย ๖ เดือน และให้รอกการลงโทษไว้ ๑ ปี ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และ (๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) (๗) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) นั้น เป็นเรื่องของความแตกต่างในเงื่อนไขการจะให้คนที่อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งกับการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญ

กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปตรงกันอย่างถูกต้องแล้ว เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลมีความสำคัญมากจึงต้องกลั่นกรองอย่างเข้มงวด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คนที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับงานในความรับผิดชอบของงานในตำแหน่งนั้นๆ ส่วนการให้คนพ้นจากตำแหน่งเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานที่บกพร่องผิดพลาดและมีความประพฤติไม่เหมาะสม โดยที่ผลของการกระทำผิดปรากฏอย่างเป็นทางการแล้ว ดังกรณีนี้ก็คือ คำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ให้จำคุกเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเวลาที่ นายเนวิน ชิดชอบ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อยู่ในขณะนั้น โดยหลักการทั่วไปแล้ว การเข้าสู่ตำแหน่งต้องกำหนดเงื่อนไขให้สูงกว่าการพ้นจากตำแหน่งอย่างที่กล่าวกันว่า เข้าง่ายออกยากคือการเข้าโรงเรียน เข้ายากออกง่ายคือการเข้าทำงาน เพราะการเข้าโรงเรียนเป็นการเข้าไปเพื่อศึกษาหาความรู้ ส่วนการเข้าทำงานนั้นเป็นการเข้าไปใช้ความรู้ ถ้าเป็นการเข้าไปใช้ความรู้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งประเทศอย่างตำแหน่งรัฐมนตรีสมควรจะต้องให้ความสำคัญมากที่สุด ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้นจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะคนของประชาชนและทำงานเพื่อประชาชนทั้งประเทศจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรม

ตามเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ (๕)

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ