

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี

ด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ถูกร้องซึ่งต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ จะต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องเป็นจำเลยทางอาญาต่อศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ในข้อหาว่าหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๕๔/๒๕๓๘ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๔๓๘/๒๕๓๘ ว่า “จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับจัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ และมติชน เป็นเวลาติดต่อกัน ๗ วัน โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา ส่วนที่โจทก์มีคำขอให้นับโทษจำเลยต่อจากโทษในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๕๖๕/๒๕๓๖ ของศาลอาญานั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก

นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย ซึ่งถูกฟ้องคดีนี้ก่อนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับและก่อนเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์จึงมีคำพิพากษาและเป็นการพิพากษาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้บังคับแล้ว และขณะที่กำลังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ฯ อยู่ เกี่ยวกับกรณีนี้ได้มีผู้แทนราษฎรซึ่งมี นายไชยยศ สะสมทรัพย์ และคณะรวม ๑๒๕ คน เห็นว่ามีปัญหาและยังไม่มีคำวินิจฉัย โดยที่เห็นว่าคดีนี้เหตุเกิดขึ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษจำคุก หรือเหตุของคดีนี้เกิดก่อนที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับนั้น จะเข้ากรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ อย่างไร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

นายเนวิน ชิดชอบ จำเลย และเป็นผู้ถูกร้องในกรณีนี้ได้ชี้แจงว่า

ประเด็นที่ ๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงจะถือว่าคดีเป็นอันยุติว่ากระทำผิดจริงหรือไม่ การที่คดีของผู้ถูกร้องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์และอาจมีการฎีกาต่อไปด้วย คดีจึงได้ยังไม่ยุติเด็ดขาดและยังไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๑๖ (๔)

ประเด็นที่ ๒ คำว่า “จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) นั้น หมายถึงการถูกคุมขังจริงตามหมายของศาล ส่วนการรอกการลงโทษเป็นการดำเนินการตาม มาตรา ๕๖ ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่า มีเหตุอันควรปรานี จึงกำหนดโทษและให้รอกการลงโทษไว้ ผู้ถูกร้องเห็นว่าการรอกการลงโทษจึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องรับโทษจริงหรืออีกนัยหนึ่งก็คือไม่ถือว่าเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยมีเหตุผลสนับสนุนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๓ มาตรา ๑๘๕ วรรคสอง และคำพิพากษาฎีกาอีกหลายฉบับ

ประเด็นที่ ๓ กรณีต้องคำพิพากษาของศาลให้จำคุกนั้น มีความมุ่งหมายถึงบุคคลที่ประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสมในระหว่างการเป็นรัฐมนตรีจนถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดให้จำคุก ซึ่งจะเป็นไปตามหลักสมเหตุสมผล ไม่เกิดความลักลั่นระหว่างบุคคลที่จะถูกปฏิบัติไม่เหมือนกัน ผู้ถูกร้องได้อ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๔) มาตรา ๑๐๕ (๔)

นอกจากนี้ผู้ถูกร้องอ้างว่า การกระทำของผู้ถูกร้องอยู่ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้และมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันด้วย ผู้ร้องควรได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมาย ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อนด้วย

ผู้ถูกร้องเห็นว่าให้นำหลักการตรวจสอบที่รัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) กำหนดไว้ว่าการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งเพราะเหตุมีคำพิพากษาให้จำคุก ซึ่งเป็นเรื่องกระบวนการทางอาญา ฉะนั้นผู้ถูกร้องจึงเห็นว่า การมีคำพิพากษาให้จำคุก จึงมิใช่เป็นเรื่องมีผลทันทีในการดำรงตำแหน่ง จะต้องให้ได้รับการพิจารณาคดีจนถึงที่สุด และต้องถูกจำคุกจริงตามคำพิพากษา มิใช่การรอกการลงโทษ

ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง และคำชี้แจงของผู้ถูกร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นต้องวินิจฉัยประการแรกว่า เหตุเกิดของคดีที่ผู้ถูกร้องถูกกล่าวหาเกิดก่อนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือ ฉบับปัจจุบันใช้บังคับนั้น จะอยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ พิจารณาแล้ว

แม้เหตุของคดีจะเกิดเมื่อใดก็ตามแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก ขณะเมื่อจำเลย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็เข้ากรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) แล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่ากรณี ของผู้ถูกร้อง ซึ่งศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจึงต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) ดังกล่าวด้วย

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีตามคำร้องหรือไม่ ตามคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๕ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ว่าจะสิ้นสุดลง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) หรือไม่ เห็นว่าเป็นการเสนอคำร้องตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และถูกต้องตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเห็นว่าศาล รัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีตามคำร้องได้

จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่าความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) หรือไม่ ตามข้อเท็จจริงของคำร้องได้ความว่า “ศาล จังหวัดบุรีรัมย์มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๕๔/๒๕๓๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๗๔๓๘/ ๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ความอาญาระหว่าง นายการุณ ไสงาม โจทก์ และนายเนวิน ชิดชอบ จำเลย เรื่อง หมิ่นประมาท ความว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ กับให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ เคลิณีวส์ และมติชน เป็นเวลาติดต่อกัน ๗ วัน โดยจำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา ส่วนที่โจทก์ มีคำขอให้นับโทษจำเลยต่อจากโทษในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๗๕๖๕/๒๕๓๖ ของศาลอาญานั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ (๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๕) บัญญัติว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น จำเป็นต้องพิจารณา เป็นเบื้องต้นเสียก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “คำพิพากษา” และคำว่า “จำคุก” ไว้ จึงจำต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นก็คือ คำพิพากษาของศาลในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร และเป็น คำพิพากษาทางอาญา บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับคำพิพากษาทางอาญามีบัญญัติไว้ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ ๓ ว่าด้วยคำพิพากษาและคำสั่ง มาตรา ๑๘๕ วรรคสอง ว่า “เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำผิด และไม่มีกรณียกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตามความผิด แต่เมื่อเห็นสมควรศาลจะปล่อยจำเลยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้” และมาตรา ๑๘๖ ของกฎหมายดังกล่าวบัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องมีข้อสำคัญเหล่านี้เป็นอย่างน้อย (๑) ชื่อศาล และวันเดือนปี..... (๒) บทมาตราที่ยกขึ้นปรับ (๓) คำชี้ขาดให้ยกฟ้องหรือลงโทษ.....”

กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำผิดให้กล่าวในคำพิพากษาว่าให้ลงโทษอย่างไร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) มีคำว่า “จำคุก” จึงต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๓ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยโทษ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๘ ซึ่งมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ (๕) ริบทรัพย์สิน” สำหรับโทษจำคุกนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า “โทษจำคุก ให้เริ่มนับแต่วันมีคำพิพากษา แต่ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาถูกคุมขังก่อนศาลพิพากษา ให้หักจำนวนวันที่ถูกคุมขังออกจากระยะเวลาจำคุกตามคำพิพากษา.....”

มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษกักขังไม่เกินสามเดือนแทนโทษจำคุกนั้นก็ได้” มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้.....”

และมาตรา ๕๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษ หรือถูกลงโทษในคดีนั้นแล้วแต่กรณี”

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวข้างต้นนั้นจะเห็นว่าผู้กระทำผิด ซึ่งมีโทษจำคุก ศาลจะพิพากษาลงโทษกักขังแทนค่าปรับก็ได้หรือถ้ามีเหตุปรานีศาลจะให้รอการลงโทษก็ได้ ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์นั้นแม้จะระบุว่าให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน แต่คำพิพากษายังได้กล่าวต่อไปถึงเหตุอันควรปรานีศาลจึงให้รอการลงโทษไว้ แสดงว่าศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องให้รับโทษ กรณีจึงแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ที่ใช้คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าถูกศาลพิพากษาให้จำคุก โดยไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขอย่างอื่นไว้ จึงหมายความว่าต้องเป็นการให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเหตุปรานีอื่น ดังเช่น คำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ตามคำร้อง โดยเฉพาะในตอนท้ายของคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ยังกล่าวว่า “ในส่วนของโจทก์ขอให้นับโทษคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอื่นด้วยนั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงนับโทษต่อให้ไม่ได้

นอกจากนี้ ถ้าจะเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา ๒๐๖ รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้.....(๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท.....” ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๐๖ (๕) นั้น หมายถึงมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปและต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จึงจะแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้ แสดงให้เห็นอีกกรณีหนึ่งว่าโทษนั้นต้องเป็นโทษจำคุก มีการจำคุกจริงจึงจะนับวันพ้นโทษได้ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็จะต้องเป็นโทษจำคุกจริงจึงจะบังคับตามคำพิพากษาได้ แต่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์ไม่ได้จำคุกจริง จึงเห็นว่าคุณสมบัติในเรื่องการจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงกำหนดว่าต้องมีการจำคุกจริง แต่เหตุใดจะแปลว่าการจะให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งจะให้พิจารณาแต่เพียงว่ามีคำว่า จำคุก ก็ต้องพ้นตำแหน่งแล้ว น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมเนียมสำหรับผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แม้ต้องการให้มีการตรวจสอบอย่างกวัดขันให้มากก็ตาม แต่ก็ควรที่จะต้องให้ถึงขั้นต้องได้รับโทษจำคุก มิใช่คำพิพากษาให้รอการลงโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขของโทษจำคุก ก็มีความหมายอย่างเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้วจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องยังไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ จึงยังไม่สิ้นสุดลง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ