

๒๕๕๓

**เรื่อง** ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และ มาตรา ๒๖๖ (๑) หรือไม่

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ (ผู้ร้อง) พบข่าวในหนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ สรุปความได้ว่า นายกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกร้อง) ได้ทำหนังสือ ลับมาก ด่วนที่สุด จำนวน ๒ ฉบับ จากกระทรวงการต่างประเทศ ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการดำเนินการกับปัญหาความสัมพันธ์ไทย - กัมพูชา ซึ่งปรากฏข้อความดังนี้ “... ๒.๔ ... โดยการเร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังค้างค้ำอยู่” ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า ข้อความดังกล่าวมีลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวล่วงการทำหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) เนื่องจากการพิจารณาคดีนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดย ยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การพิจารณาคดีกับการ พิพากษาคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล มิใช่อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเข้าไปแทรกแซงได้ การกระทำ ของรัฐมนตรีตามความในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่อ้างถึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตาม มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะ กระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรค การเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานใน หน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่

รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ...” และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) ...” โดยมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง ... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ คำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่”

ดังนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายเกษิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สิ้นสุดลง หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ต่อมาประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบุรี ผู้ร่วมเข้าชื่อยื่นคำร้องกราบเรียนประธานวุฒิสภา ขอถอนชื่อออกจากคำร้องดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอถอนชื่อดังกล่าว มีผลให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาตามคำร้องนี้เหลือจำนวน ๑๘ คน ซึ่งยังคงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปได้

### ๓. คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ดังนี้

๑. เอกสารตามที่ถูกอ้างถึงได้ถูกบุคคลซึ่งเป็นแกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กับพวก นำไปเปิดเผยและเผยแพร่ต่อสาธารณชนและสื่อต่าง ๆ เป็นเอกสารทางราชการ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดชั้นความลับ “ลับมาก” ในหนังสือดังกล่าว เนื่องจากมีเนื้อหาและข้อความเกี่ยวข้องกับนโยบายและความมั่นคงแห่งรัฐ เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศ และระหว่างประเทศ โดยเป็นแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางความสัมพันธ์ไทย – กัมพูชา ในแต่ละสถานการณ์ซึ่งเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า รวมทั้งเสนอข้อดีและข้อเสียของมาตรการดำเนินการแต่ละมาตรการ

การจัดทำเอกสารลับมากดังกล่าวเป็นไปเช่นเดียวกับการจัดทำเอกสารอื่น ๆ ของกระทรวง การต่างประเทศ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการยกร่างโดยการหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และวิเคราะห์โดย ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นขั้นตอนปกติของการเสนอแนะแนวทางการดำเนินนโยบายการ ต่างประเทศของไทย ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่กรมเอเชียตะวันออกเป็นผู้ยกร่างเอกสารในขั้นต้น จากนั้น จึงเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงาน ตามลำดับชั้น จนถึงรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ปฏิบัติ ราชการแทนปลัดกระทรวง) ในฐานะผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำของข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศก่อน เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมืองเพื่อพิจารณาลงนามก่อนเสนอ ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งจนถึงปัจจุบัน สถานะของเอกสารดังกล่าวยังเป็นเอกสารที่กระทรวง การต่างประเทศยังไม่ได้ปรับหรือยกเลิกชั้นความลับ ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

๒. สำหรับเอกสารลับดังกล่าวที่ได้ระบุข้อเสนอแนะในข้อ ๒.๔ ให้รัฐบาล “เร่งการพิจารณาคดี ต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังคงค้างอยู่” นั้น ข้อความดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อเป็นการ เสนอให้รัฐบาลพิจารณาเร่งให้ส่วนราชการในฝ่ายบริหารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งปัจจุบันหลบหนีคดีอยู่ในต่างประเทศ ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมทั้งดำเนินการเพื่อนำตัวจำเลย มาปรากฏตัวต่อศาลเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ดังนั้น ข้อความในข้อ ๒.๔ ของเอกสารลับ จึงมิใช่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสนอแนะให้ รัฐบาลเร่งศาลให้พิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ค้างค้างอยู่โดยเร็ว ซึ่งเป็นการ ก้าวก้าว หรือสั่งศาลตามที่ถูกกล่าวหาแต่ประการใด การดำเนินการตามเอกสารลับดังกล่าว ผู้ถูกร้องได้ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง เพื่อให้ เป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดินและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปก้าวก้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๔. การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระ ในการพิพากษารรคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๙๗ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และ หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจากอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังนั้น การจัดทำเอกสารลับมากดังกล่าว ผู้ถูกร้องและกระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงรัฐบาล จึงไม่สามารถก้าวล่วงหรือใช้วิธีการใด ๆ ในทางที่มีขอบเพื่อให้ศาลดำเนินการใด ๆ ต่อการพิจารณา

พิพากษาคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ นอกจากนี้ มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ซึ่งเป็นหนังสือที่นำความตามที่นายกรัฐมนตรีมีบัญชาเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอในเอกสารลับมากดังกล่าวให้แจ้งไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบและปฏิบัติ ซึ่งก็ไม่ปรากฏว่ามีการส่งไปให้ส่วนราชการทางศาลใด ๆ ทั้งสิ้น

#### ๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบ และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือลับมาก ด่วนที่สุด กราบเรียนนายกรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการดำเนินการกับปัญหาความสัมพันธ์ไทย - กัมพูชา ซึ่งเอกสารลับมากได้ระบุข้อความในข้อ ๒.๔ ว่า “โดยการเร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ฯ ที่ยังคงค้างอยู่”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ (๑) มีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำสามารถทำหน้าที่ประจำของตนไปได้อย่างเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกแทรกแซงหรือก้าวก่ายจากฝ่ายการเมือง ซึ่งหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบาย และทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้อำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกร้องในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทำหนังสือที่มีข้อความตามคำร้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๒ ภาระหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศประการหนึ่ง ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์และเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะประเทศที่มีปัญหาความสัมพันธ์กับไทย ซึ่งในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือดังกล่าว ประเทศไทยมีปัญหาความสัมพันธ์กับกัมพูชา การที่ผู้ถูกร้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นเรื่องการค้าเนินการภายในของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารย่อมไม่อาจไปก้าวก่ายการใช้อำนาจของศาลในการพิจารณาคดีในเนื้อหาแห่งคดีหรือกระทบขั้นตอนการพิพากษาคดีให้ผิดเพี้ยนไปจากกระบวนการตามกฎหมายได้ เพราะการพิจารณาพิพากษาคดีย่อมเป็นดุลพินิจของศาลโดยอิสระที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๑๙๗ วรรคสอง

ประกอบกับเนื้อหาและข้อความตามหนังสือของผู้ถูกร้องก็มีได้มีลักษณะเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้ได้มีคำมูลให้เห็นว่าจะเป็นการ กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้องเองหรือผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกร้องเสนอ นายกรัฐมนตรีให้เร่งการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ที่ยังคงค้างอยู่นั้น เป็นเพียงแนวทางหนึ่งใน หลายแนวทางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอบหมายให้ หน่วยราชการในฝ่ายบริหารรับไปพิจารณาดำเนินการ หากใช่เป็นการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำ หน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการไม่

#### **๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายอภิชาติ ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๑)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรัญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุณ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

**หมายเหตุ** ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๖๘ ก วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

---

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นางสาววรรณมา สุพรรณธะริตา  
นางจริยา อัครวัักษ์ ผอ.กค.๗  
นายสาโรช โชติพันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณมา สุพรรณธะริตา  
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕