

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ด้วยความสำคัญดังกล่าวรัฐธรรมนูญจึงกำหนดกลไกกลั่นกรองบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีโดยให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้นตามประเพณีปฏิบัติในทางปกครองบ้านเมืองนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้ามาร่วมกันเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้อำนาจทางบริหารร่วมกัน โดยบุคคลดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลไม่เกินสามสิบห้าคนขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และโดยที่รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐธรรมนูญยังมีเจตนารมณ์ให้ต้องเป็นบุคคลผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียโดยกระทำผิดกฎหมาย หรือมีมลทินมัวหมองดังที่บัญญัติไว้ในลักษณะต้องห้ามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๔) (๕) องค์กรใดที่ รัฐธรรมนูญมิได้จำกัดกรณีบุคคลเคยกระทำความผิดอาญาและได้รับโทษตามคำพิพากษาให้จำคุก ต้องห้ามมิให้เป็นรัฐมนตรีไว้อย่างเด็ดขาด โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาให้จำคุก อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้ ตามเงื่อนไขกำหนดระยะเวลาภายหลังการรับโทษและการต้องคำพิพากษาคดีความผิดบางประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗๔ (๕) ว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมา

ยังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” นอกจากนี้ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดีดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” การกำหนดลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๔ (๕) เป็นการห้ามบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ส่วนมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการระงับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในขณะดำรงตำแหน่ง การบัญญัติลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๔ (๕) ดังกล่าว ก็เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีห้ามแต่งตั้งบุคคลเช่นว่านั้น เพราะจะทำให้ มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร หรือมีผลต่อภาพลักษณ์ ของคณะรัฐมนตรีในลักษณะของความเชื่อถือในตัวบุคคล ส่วนการบัญญัติการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการให้สังคมตรวจสอบความเหมาะสมของการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่ามีการกระทำที่รุนแรงไม่เป็นที่ยอมรับหรือไม่ และเป็นการให้ดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะ พิจารณาว่า มีเหตุที่จะตั้งบุคคลที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวให้กลับมาเป็นรัฐมนตรีอีกหรือไม่ หากบุคคล ที่พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ ดังนั้น เมื่อพิจารณา ถึงเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ข้อความว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ ...” ย่อมหมายความว่า ขณะดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี หากมีคำพิพากษาให้จำคุกรัฐมนตรีผู้ใด แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือ มีการรอการลงโทษก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง เว้นแต่เป็นกรณีที่ดีดียังไม่ถึงที่สุดหรือ มีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในระหว่างที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี จึงไม่อาจใช้บังคับย้อนหลังในช่วงเวลา ก่อนที่บุคคลนั้น จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ที่บัญญัติให้การขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ เป็นเหตุประการหนึ่งซึ่งทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ดังนั้น หากรัฐมนตรีผู้ใดขาดคุณสมบัติและ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นต้องสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ แล้วเห็นได้ว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม บางประการเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะก่อนมีการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเท่านั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๗๔ (๕) ซึ่งมีข้อความว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง ...” หมายความว่า ในช่วงเวลาก่อนที่บุคคลใดได้รับการแต่งตั้ง เป็นรัฐมนตรี หากบุคคลนั้นเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง บุคคลนั้นย่อมไม่อาจเป็นรัฐมนตรีได้ สำหรับคำว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ในมาตรา ๑๗๔ (๕) ซึ่งมีข้อความขยายว่า “โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง” นั้น มีความหมายเพียงใด เห็นว่า หลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเมื่อปรากฏข้อความเขียนไว้อย่างไรหากประสงค์จะให้มีความหมาย ต้องเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดแจ้งด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกรณีที่บทบัญญัตินั้นมีผลกระทบ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว ย่อมไม่อาจตีความโดยขยายความออกไปจากข้อความ ที่ปรากฏอยู่ได้ จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗๔ (๕) มีข้อความเกี่ยวกับการพ้นโทษ ซึ่งต้องมีเรื่องของการเริ่มนับเวลาของการพ้นโทษ และโทษจำคุกเป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่งตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ การที่ผู้กระทำความผิดจะพ้นโทษได้จึงต้องมีการได้รับโทษตามคำพิพากษาเสียก่อน หากยังไม่มีกรรับโทษแล้ว การพ้นโทษย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้กระทำความผิดต้องโทษตามคำพิพากษา ให้จำคุก ก็ย่อมต้องหมายความว่าผู้กระทำความผิดนั้นต้องถูกจำคุกจริง คือมีหมายจำคุกของศาลให้เข้าไปอยู่ในเรือนจำอันเป็นการสอดคล้องกับการคำนวณระยะเวลาจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑ วรรคสาม ที่ว่า เมื่อผู้ต้องคำพิพากษาถูกจำคุกครบกำหนดแล้ว ให้ปล่อยตัวในวันถัดจากวันที่ครบกำหนด อันเป็นวันพ้นโทษ ส่วนการรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้น ... เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้น มีความผิดแต่รอกการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอกการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสผู้นั้น กลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด ...” ประกอบมาตรา ๕๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “แต่ถ้า ภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้น พ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษหรือถูกลงโทษในคดีนั้น แล้วแต่กรณี” เห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ใช้ในสองกรณี คือ ศาลพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิด แต่ศาล ยังไม่กำหนดโทษโดยรอกการกำหนดโทษไว้กรณีหนึ่ง กับศาลจะกำหนดโทษจำคุก แต่รอกการลงโทษไว้อีก กรณีหนึ่ง ซึ่งทั้งสองกรณีศาลจะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป โดยไม่มีการรับโทษ เช่นนี้ หากตีความมาตรา ๑๗๔ (๕) ให้หมายความรวมถึงการรอกการลงโทษด้วย ย่อมเกิดผลประหลาด กล่าวคือ มาตรา ๑๗๔ (๕) มุ่งประสงค์ห้ามผู้กระทำความผิดกฎหมายทางอาญาซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมไม่ยอมรับบุคคลเช่นว่านั้น ให้ดำรงตำแหน่ง

เป็นรัฐมนตรี ยิ่งกว่าเรื่องการต้องคำพิพากษาจำคุกซึ่งเป็นเรื่องของการลงโทษที่จะได้รับตามที่กฎหมายกำหนด หากแปลความให้การรอกการลงโทษรวมอยู่ในความหมายของมาตรา ๑๗๔ (๕) แต่ไม่นำเรื่องการรอกการกำหนดโทษรวมอยู่ด้วย ย่อมเกิดการตีความที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่จะมีให้ผู้กระทำผิดกฎหมายทางอาญามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๑๗๔ (๕) ที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี” จึงหมายความว่า พ้นจากการรับโทษตามคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งต้องมีการจำคุกจริง หากไม่มีการจำคุกจริง ก็ไม่อาจถือว่าได้รับโทษจำคุกและไม่อาจถือว่าพ้นโทษจำคุกได้ อันสอดคล้องกับบริบทของบทบัญญัติมาตรา ๑๗๔ (๕) ที่เป็นบทบัญญัติซึ่งใช้บังคับแก่กรณีก่อนที่บุคคลจะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญผ่อนผันให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาจำคุกและได้รับโทษตามคำพิพากษาซึ่งพ้นโทษมาแล้วในระยะเวลาหนึ่งได้ปรับปรุงตัว เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถบริหารประเทศอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม โดยให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้พิจารณาเลือกได้พิจารณาว่า บุคคลเช่นว่านั้นมีความเหมาะสมกับตำแหน่งรัฐมนตรีที่เข้ามาร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีหรือไม่ การตีความมาตรา ๑๗๔ (๕) เช่นนี้จึงไม่ใช่เป็นการลงโทษบุคคลซ้ำ แต่เป็นการระงับการเข้าดำรงตำแหน่งของบุคคลที่มีมลทินหมองด้วยเงื่อนไขของเวลา บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๔ (๕) จึงใช้บังคับแก่กรณีที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องไม่เคยต้องคำพิพากษา ซึ่งมีใช้คดีเกิดจากความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษให้จำคุก และไม่ถูกจำคุกโดยคำพิพากษานั้นจริง ๆ หากต้องคำพิพากษาลักษณะดังกล่าวให้จำคุกและได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาต้องพ้นโทษมาเกินห้าปีก่อนได้รับการแต่งตั้ง หากมีการรอกการลงโทษโดยมิได้นำตัวผู้นั้นไปจำคุกจริง การรอกการลงโทษจึงไม่อยู่ในความหมายแห่งบทบัญญัติที่ว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕)

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบฟังยุติได้ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ พิพากษาว่า ผู้ถูกร้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๘๓ จำคุกผู้ถูกร้องมีกำหนด ๒ ปี และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท และเห็นสมควรให้การรอกการลงโทษจำคุกผู้ถูกร้องไว้มีกำหนด ๒ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ต่อมา ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕

เห็นว่า พิจารณาเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งใช้บังคับขณะรัฐมนตรีผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ส่วนเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ที่ให้นำลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ (๕) มาใช้บังคับขณะที่รัฐมนตรีผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเคยพิพากษาให้จำคุกผู้ถูกร้องเป็นเวลา ๒ ปี แต่ให้รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ มีกำหนด ๒ ปี การรอการลงโทษจึงไม่อยู่ในความหมายของ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี” ตามมาตรา ๑๗๔ (๕) กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) ดังนั้น กรณีไม่มีเหตุอันทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ