

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือ การควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งไว้ในส่วนของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ผู้เป็นรัฐมนตรีจึงสมควรต้องเป็นบุคคลผู้มีความประพฤติดี มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ และหากบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ความเป็นรัฐมนตรีย่อมสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ซึ่งยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๖ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ได้บัญญัติความเพิ่มให้ชัดเจนอีกว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งการเพิ่มความนี้รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง สำหรับความหมายของ

คำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” นั้นมีความหมายตามเจตนารมณ์เดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่หมายถึง ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ถึงที่สุดก็ตาม และคำพิพากษานั้นกำหนดโทษจำคุก ไม่ว่าจะรอการลงโทษจำคุกไว้ หรือที่เรียกว่ารอการลงอาญาก็ถือว่าเป็นกรณีศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกแล้ว และหมายความรวมถึงว่าเป็นคำพิพากษาให้จำคุกของศาลชั้นใดก็ได้ สำหรับกรณีตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) นี้ มีข้อยกเว้นที่รัฐมนตรีไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง คือ กรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งหมายถึง (๑) หากความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ลหุโทษ หรือหมิ่นประมาทถึงที่สุด ศาลให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอการลงโทษ รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป (๒) หากกระทำความผิดอื่นนอกจากความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกระหว่างดำรงตำแหน่ง แม้คดียังไม่ถึงที่สุด หรือศาลรอการลงโทษ รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

กรณีมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ โดยมาตรา ๑๗๔ (๔) บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๒ ... (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล และมาตรา ๑๗๔ (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ กรณีนี้หมายถึง ในระหว่างเป็นรัฐมนตรีไม่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แต่หากขณะแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีผู้นั้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกแม้จะรอการลงโทษ โดยพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป ส่วนการนับระยะเวลาห้าปีนั้นกรณีจำคุกให้นับแต่วันที่พ้นโทษจำคุก แต่ถ้าศาลรอการลงโทษจำคุก การนับระยะเวลาการลงโทษนั้น นับแต่วันที่ศาลพิพากษาเป็นต้นไปจนครบระยะเวลาการลงโทษแล้วนับต่อไปอีกห้าปีนับแต่วันครบระยะเวลาการลงโทษ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ โดยนายวราเทพ รัตนากร จำเลยที่ ๑๐ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๘๓ ให้จำคุกมีกำหนด

๒ ปี และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท จำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ให้รอการลงโทษจำคุก มีกำหนด ๒ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ต่อมาได้มีประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งนายวราเทพ รัตนากร เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

ในการพิจารณาความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแสดงเจตนารมณ์ เป็นเบื้องต้นไว้ในคำปรารภว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริต เทียบธรรม ซึ่งมีความสอดคล้องกับเนื้อความบทบัญญัติที่ให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้บังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ ต้องคำนึงถึง พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลด้วย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสรุปนั้น เป็นคำพิพากษา ที่ศาลลงโทษผู้ถูกร้องในฐานะจำเลยที่ ๑๐ ในคราวที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง ย่อมจะต้องทำการศึกษา และมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและบทบาทภารกิจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นอย่างดีพอสมควรว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหาเงินเข้ารัฐเป็นรายได้แผ่นดิน โดยให้มีการจัดสรรรายรับรายจ่ายตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่วางไว้ด้วยความรอบคอบ โปร่งใส รวมทั้งควรจะต้องทราบด้วยการดำเนินการตามโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ไม่อาจกระทำได้เพราะอยู่นอกกรอบวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การเสนอให้นำเงินรายได้แผ่นดินไปใช้จ่ายในการอื่นแทนการนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ขัดต่อเจตนารมณ์และ อยู่นอกวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะการใช้จ่ายเงินอาจไม่รัดกุม เพียงพออาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย เมื่อถูกหักท้วง ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการแก้ไข กฎหมายให้ถูกต้อง กลับเร่งดำเนินการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติโครงการตามที่เสนอ อันเป็นการแสดงว่าไม่ประสงค์จะให้มีการแก้ไขกฎหมายขยายกรอบวัตถุประสงค์ ตามข้อเสนอแนะเพราะจะทำให้

เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากต้องถูกนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน แสดงให้เห็นถึงเจตนาพิเศษว่าต้องการให้เกิดความเสียหายแก่รัฐจากการไม่นำส่งเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เป็นรายได้แผ่นดิน การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และถือว่าเป็นตัวการร่วมกับจำเลยอื่นที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ด้วย

ตามคำพิพากษานี้ได้ให้เหตุผลของการกระทำผิดของผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน แสดงให้เห็นถึงการขาดจริยธรรมที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเที่ยงธรรม และเป็นพฤติกรรมทางจริยธรรมในการใช้อำนาจรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้ลงโทษจำคุกมีกำหนด ๒ ปี แต่ให้รอการลงโทษจำคุกมีกำหนด ๒ ปี จึงถือว่าเป็นกรณีเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติให้ผู้ที่กระทำความผิดและศาลพิพากษาว่า ผู้นั้นมีความผิดแต่รอการลงโทษไว้ ถ้าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่ศาลรอการลงโทษให้ผู้นั้นพ้นจากการถูกลงโทษในคดีนั้น ดังนั้นการนับระยะเวลาพ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จึงต้องนับแต่วันที่พ้นจากการรอการลงโทษจำคุก ๒ ปี ระยะเวลาการลงโทษนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ศาลพิพากษาเป็นต้นไปจนครบระยะเวลาการลงโทษสองปี การนับระยะเวลาห้าปีจึงต้องนับแต่วันที่พ้นจากการรอการลงโทษจำคุกไปจนครบห้าปี กรณีของผู้ถูกร้องได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ ยังพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) จึงขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ (๕) และเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ถูกร้องนั้นได้กระทำไปในหน้าที่รัฐมนตรี รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๒

ส่วนที่ได้แย้งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ วรรคสอง ว่า พ้นจากการถูกลงโทษตามคำพิพากษา นั้น เห็นว่า ข้อโต้แย้งนี้ เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดมิได้กระทำความผิดขึ้นอีกในระหว่างเวลาที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษาที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการบวกลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘

พรรคแรก ที่มีการบวโกโทษในคดีแรกเข้ากับโทษจำคุกในคดีหลัง หากภายในระยะเวลาที่ศาลรอการลงโทษในคดีแรก ผู้กระทำผิดมิได้กระทำความผิดขึ้นอีก ผลแห่งมาตรา ๕๘ พรรคสอง จึงบัญญัติให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษหรือถูกลงโทษตามคำพิพากษาเท่านั้น มิได้ทำให้การเป็นผู้ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” กลับกลายเป็นผู้ “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก” แต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า เป็นกรณีเดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๒ นั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๒๐๖ เป็นกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ตามคำร้องนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกก่อนดำรงตำแหน่ง อันเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕) ซึ่งยังคงเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ พรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเช่นกัน เป็นคนละกรณีที่ไม่อาจใช้อ้างอิงกันได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เนื่องจากเคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก โดยพ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๒ พรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ