

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ 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

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายประสาร มฤคพิทักษ์ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๔ คน ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง เพื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๕) และวรรคสาม และมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ นายวราเทพ รัตนากร ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จากการตรวจสอบพบว่า นายวราเทพ รัตนากร เป็นบุคคลที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ว่า นายวราเทพ รัตนากร จำเลยที่ ๑๐ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง ได้ดำเนินโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว อันเป็นการกระทำที่นอกกรอบวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและแผ่นดิน มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๘๓ ให้จำคุกเป็นเวลา ๒ ปี และปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท และเนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้

มีกำหนด ๒ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ผู้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเห็นว่า การที่ นายวราเทพ รัตนากร ต้องคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เมื่อนับจนถึงปัจจุบันยังไม่พ้นโทษมาเกินห้าปีก่อนการได้รับการแต่งตั้ง เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และความผิดดังกล่าวไม่ใช่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี น่าจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

ความเห็น

กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ระบบการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ผู้มีหน้าที่ในการคัดสรรนั้น จะได้พิจารณากลั่นกรอง และคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ และมีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมสูงกว่า คนปกติทั่วไป เพราะตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นแบบอย่างของเยาวชนและพลเมืองของชาติ จึงควรที่จะ หาทาทางหลีกเลี่ยงและป้องกันไม่ให้บุคคลที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งขาดจิตสำนึกที่จะรักษา ผลประโยชน์ของส่วนรวมเข้าสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารประเทศได้โดยง่าย ในการนี้ แม้ว่าจะต้อง มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้ง มีมาตรการและกลไกบังคับให้เป็นรูปธรรม ก็เป็นเรื่องที่ควรริบดำเนินการ เพื่อให้ระบบการเมือง มีความใสสะอาด ปราศจากบุคคลที่มีมลทินมัวหมอง อีกทั้งยังจะเป็นการส่งเสริมให้ระบบการเมือง มีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมที่สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวมต่อไป

กรณีตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ตามคำร้องนี้จะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ หรือรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ เป็นหลักในการวินิจฉัยคดี

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเหตุที่จะทำให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ต่างหากจากกัน โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ ดังเจตนารมณ์การร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ความว่า เพื่อกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของรัฐมนตรีมีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเพิ่มข้อห้าม มิให้บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยพ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และกำหนด

ห้ามมิให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดมาแล้วยังไม่เกินสองปีนับถึงวันที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ จึงใช้บังคับกับผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่า จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ กำหนดไว้

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ต่อมาได้กระทำการหรือต้องด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็จะทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวไป ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ความว่า คงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่แก้ไขข้อความใน (๓) เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีที่ศาลพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกแม้จะไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษก็ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี และเพิ่มหลักการในวรรคสาม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ตามคำร้องขอเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า นายวราเทพ รัตนากร ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด และถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษา อันเป็นการถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงต้องปรับบทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หากใช่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว หรือได้มีคำพิพากษาในระหว่างที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งจะต้องปรับบทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง ว่าด้วยเรื่องเหตุที่จะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวแต่อย่างใดไม่ หากกรณีตามคำร้องนี้จะใช้รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๒ เป็นหลักในการวินิจฉัยก็จะเกิดผลประหลาดว่าเมื่อบุคคลยังมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วจะให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างไร

ดังนั้น ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) หรือไม่ จึงไม่รับวินิจฉัยให้

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยจึงมีเพียงว่า ความเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ...” เห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ มีเจตนารมณ์ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเหตุต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น ต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วน (๕) ที่ได้บัญญัติว่า ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง นั้น คำว่า “จำคุก” ไม่มีคำอธิบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป ได้นิยามคำว่า “จำคุก” ไว้ว่า หมายถึง โทษทางอาญาสถานหนึ่งที่ทำให้เอาตัวผู้ต้องโทษไปคุมขังไว้ในเรือนจำ ดังนั้น การที่บุคคลได้รับโทษจำคุก จึงหมายถึง บุคคลนั้นจะต้องถูกจำคุกจริงในเรือนจำมาก่อน เนื่องจากการจำคุกจริงจึงจะนับวันพ้นโทษได้ การรอการลงโทษไม่ใช่การรับโทษจำคุกจึงไม่สามารถนับวันพ้นโทษได้ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕) มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดคำว่า “ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ...” หมายรวมถึงการรอการลงโทษด้วย รัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติให้ชัดเจนดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ... (๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ ...” หรือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๘) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ ...” ไว้เป็นต้น ทั้งนี้ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า ในการคำนวณระยะเวลาจำคุก ให้นับวันเริ่มจำคุกรวมคำนวณเข้าด้วย ... และมาตรา ๕๖ ที่บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี หากศาลเห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไปก็ได้ ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๔ ที่บัญญัติว่า เมื่อผู้ใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก ... ให้ศาลออกหมายจำคุกผู้นั้นไว้ และมาตรา ๗๕

ที่บัญญัติว่า เมื่อผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกถูกจำครบกําหนดแล้ว ... ให้ศาลออกหมายปล่อยผู้นั้น ซึ่งหมายถึงว่า การที่บุคคลใดต้องคำพิพากษาให้จำคุก บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง ศาลจึงต้องออกหมายจำคุก หรือหมายปล่อยได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษและ ได้รับการปล่อยตัวในคดีนั้นทันที จึงต้องถือว่าการรอการลงโทษนั้นจำเลยมิได้ถูกจำคุกจริง (เทียบเคียง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๕ และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๘๓/๒๕๔๗)

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า นายวราเทพ รัตนากร ผู้ถูกร้อง ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติ เป็นความผิดและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดง ที่ อม. ๑๐/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ให้จำคุกเป็นเวลา ๒ ปี แต่โทษจำคุกศาลมีคำสั่ง ให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ผู้ถูกร้องจึงมิได้ถูกจำคุกจริง ก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ เมื่อได้พิจารณาตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องเคยต้องคำพิพากษา ให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง อันจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ (๕) แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นจึงมีความเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวราเทพ รัตนากร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ประกอบมาตรา ๑๗๔ (๕)

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ