

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๒

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง สถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) (กรณี นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๐๑/๓๕๖๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ได้เข้าชื่อกันเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคสอง และ มาตรา ๕๖ เพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โจทก์ (นายการุณ ไสงาม) ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ เขตเลือกตั้งที่ ๔ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๘ เวลากลางวันและกลางคืนติดต่อกัน จำเลย (นายเนวิน ชิดชอบ) หมิ่นประมาทโจทก์ (นายการุณ ไสงาม) ด้วยการโฆษณาป่าวประกาศกระจายเสียงต่อบุคคลที่สามผู้มีชื่อและบุคคลทั่วไป ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่า "... จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ ..."

พรรคเอกภาพมีหนังสือ ที่ ออก ๐๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า โดยที่

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ...(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก... จึงมีปัญหาว่า การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาศาลชั้นต้นให้รอการลงโทษในคดีหมิ่นประมาทที่กระทำก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ยังไม่เป็นที่ยุติ กรณีนี้บรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นอย่างไร

๒. เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับวางหลักว่า การรอการลงโทษจำคุกยังไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษจำคุก นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกเช่นกัน กรณีนี้บรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) จะเป็นอย่างไร

๓. การที่ นายเนวิน ชิดชอบ ถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ในเหตุที่มีการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีผลใช้บังคับ และก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุก ซึ่งน้อยกว่ากำหนดโทษที่เป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กรณีนี้บรรทัดฐานการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีจะเป็นอย่างไร

นายเนวิน ชิดชอบ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญชี้แจงสรุปได้ว่า

๑. การนำเรื่องการตรวจสอบในทางการเมืองมาใช้ปะปนกับหลักกฎหมายในทางอาญา จะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เมื่อมาตรา ๒๑๖ (๔) เป็นการบัญญัติถึงคำพิพากษาของศาล ก็ย่อมต้องให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

๒. การฟ้องผู้ถูกร้องในข้อหาหมิ่นประมาทนั้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งปี ๒๕๓๘ ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และคดีนี้มีเพียงคำพิพากษาศาลชั้นต้น คดียังไม่ถึงที่สุด โดยยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองจากมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ กรณีดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกร้องกระทำความผิด จึงยังไม่อาจนำมาตรา ๒๑๖ (๔) มาใช้บังคับในขณะนี้ได้

๓. คดีของผู้ถูกร้องศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้รอการลงโทษตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีข้อความสำคัญบัญญัติไว้ว่า "...ศาลจะพิพากษาว่า ผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไปเพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัว

ภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด...” และผลของการรอกการลงโทษนั้น มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “...แต่ถ้าภายในเวลาที่ศาลได้กำหนดตามมาตรา ๕๖ ผู้นั้นมิได้กระทำความผิดดังกล่าวมาในวรรคแรก ให้ผู้นั้นพ้นจากการที่จะถูกกำหนดโทษหรือถูกลงโทษในคดีนั้นแล้วแต่กรณี” ฉะนั้น เมื่อศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้รอกการลงโทษ จึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดไว้ว่า ยังไม่มีการลงโทษจำคุก ซึ่งตามหลักกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมาได้วางบรรทัดฐานตรงกันมาโดยตลอดว่า โทษจำคุก หมายถึงการถูกจำคุกจริง ส่วนการรอกการลงโทษยังไม่ถือว่า เป็นการต้องคำพิพากษาให้จำคุก และผู้ที่ถูกรอกการลงโทษจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ที่ถูกจำคุกจริงรวมทั้งยังมีสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

๔. บทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญน่าจะมุ่งหมายถึงการกระทำความผิดในระหว่างเป็นรัฐมนตรีแล้ว อันเป็นการสอดคล้องกับหลักความสมเหตุสมผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นเรื่องก่อนการเป็นรัฐมนตรี ได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้วในมาตรา ๒๐๖ โดยไม่รวมถึงกรณีมาตรา ๒๑๖ (๔)

๕. การฟ้องผู้ถูกรอกเป็นเหตุการณที่เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะใช้บังคับ จึงน่าจะได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่ผู้กระทำที่ไม่อาจทราบล่วงหน้ามาก่อน เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่า มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการพ้นจากสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดสูงขึ้นตามลำดับ ดังนี้

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากสมาชิกภาพ เมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ (ร.๒๕๕๒ มาตรา ๕๕ (๖)), ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร.๒๕๑๗ มาตรา ๑๒๔ (๑๐), ร.๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๓ (๑๑), ร.๒๕๓๔ มาตรา ๑๑๔ (๑๑), ร.๒๕๓๘ มาตรา ๑๒๐ (๑๑) และ ร.๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๘ (๑๒))

๒. สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพ เมื่อถูกจำคุกโดยคำพิพากษาให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ (ร.๒๕๕๒ มาตรา ๘๔ (๖)) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร.๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๕ (๘), ร.๒๕๒๑ มาตรา ๘๗ (๑๐), ร.๒๕๓๔ มาตรา ๘๗ (๑๑), ร.๒๕๓๘ มาตรา ๑๐๓ (๑๑) และต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่

โดยหมายของศาล หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (ร.๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๓ (๕) และ (๑๐) ประกอบกับ มาตรา ๑๒๖ (๕) และมาตรา ๑๐๕ (๕))

๓. กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดย หมายของศาล (ร.๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๓๗ (๕) และมาตรา ๑๐๕ (๕)) หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (ร.๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ (๕))

๔. กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง เมื่อต้องคำพิพากษาให้ จำคุก (ร.๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๒๖๐ (๗))

๕. ประธานและรองประธานวุฒิสภา/หรือพฤฒิสภา และประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก (ร.๒๕๕๒ มาตรา ๑๐๔ (๕), ร.๒๕๑๗ มาตรา ๑๓๐ (๕), ร.๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๕ (๕), ร.๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๐ (๕), ร.๒๕๓๘ มาตรา ๑๒๖ (๕) และ ร.๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๕))

๖. ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก (ร.๒๕๕๒ มาตรา ๑๔๕ (๕), ร.๒๕๑๗ มาตรา ๑๘๘, ร.๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๕ (๕), ร.๒๕๓๔ มาตรา ๑๖๕ (๕), ร.๒๕๓๘ มาตรา ๑๗๓ (๕) และ ร.๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ (๕))

๗. ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อต้อง คำพิพากษาให้จำคุก (ร.๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๑ (๕), ร.๒๕๑๗ มาตรา ๒๒๒ (๕), ร.๒๕๒๑ มาตรา ๑๘๘ (๕), ร.๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๓ (๕), ร.๒๕๓๘ มาตรา ๒๐๓ (๕) และ ร.๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๐ (๗))

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความว่า “...ให้ประกาศว่า โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบห้าปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่ารัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสภาวะการณ์ของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง ชัดเจน สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานกระแสพระราชดำรัสเพื่อเป็นสิริมงคล แก่การทำงาน ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ แล้ว ทุกประการ

เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นอย่างรอบคอบแล้ว ได้ลงมติ เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่า สมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ ตามมติของรัฐสภา...” ซึ่งมีความหมายชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ที่กระจ่างแจ้ง รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็น ของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด เป็นหลักประการหนึ่ง ในการตีความกฎหมายที่อาจประยุกต์ใช้กับคดีนี้ได้ คือ การที่กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอว่า ความใน (๔) ซึ่งกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เป็นกรณีซึ่งกว้างขวางเกินไป เพราะจะรวมทั้งกรณีที่ให้จำคุกโดยประมาท และลหุโทษด้วย รวมทั้ง กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกแต่ให้รอการลงอาญาไว้ก่อน ก็จะเข้าหลักเกณฑ์มาตรานี้ด้วย ซึ่งไม่สมควร นำจะเปลี่ยนให้เป็นเฉพาะกรณีอุกฉกรรจ์โทษจำคุกเท่านั้นเพื่อให้แคบลง มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แต่กรรมาธิการบางท่านเห็นว่า กรณีจำคุกมิใช่มีแต่เฉพาะคำพิพากษาเท่านั้น อาจมีกรณีอื่นๆ เช่น คำสั่ง ของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๗ ของธรรมนูญการปกครองได้ด้วย ถ้าบัญญัติไว้เฉพาะกรณีจำคุก ตามคำพิพากษาเท่านั้น ย่อมไม่ครอบคลุมถึงกรณีตามมาตรา ๒๗ ของธรรมนูญการปกครอง

ที่ประชุมเห็นว่า ที่กำหนดไว้ตาม (๔) เหมาะสมแล้ว ไม่ควรจะมีข้อยกเว้นในเรื่องการรอ ลงอาญา เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาล พิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงอาญาไว้ ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว ส่วนกรณีที่

จะให้บัญญัติครอบคลุมถึงการลงโทษจำคุกอื่นที่มีใช้คำพิพากษาที่ไม่สมควร และโอกาสที่จะมีกรณี เช่นนั้นเกิดขึ้นอาจไม่มีก็ได้ เพราะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญย่อมไม่มีกรณีคำสั่งตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าว เกิดขึ้น จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างที่เลขานุการเสนอ

(การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๒๑ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๑)

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า

นายสามารณ แก้วมีชัย : ...ท่านประธานที่เคารพ ... กราบเรียนถามในมาตรา ๒๑๕ ที่บัญญัติถึงความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะตัวเมื่อ มี.....(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ที่ว่ามันจะสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เราต้องทำให้กระจ่างชัด ถ้ากรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องข้อหา หมิ่นประมาทแล้ว ศาลพิพากษาให้จำคุก เพียงแต่ทำให้รอลงอาญาไว้ ๒ ปี สมมติอย่างนี้ อย่างที่ท่าน รัฐมนตรีหลายท่านก็โดนๆ กันอยู่ ถ้าตีความตามนี้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แปลว่า รัฐมนตรีท่านนั้น ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ครับ ...

นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา : (กรรมการ) - กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ... ที่บอกว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะตัว เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น หมายความว่าอย่างไร หมายความว่า เพียงมีคำพิพากษาให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นไม่ถึงที่สุด หรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุก แต่รอการลงโทษจำคุกไว้หรือไม่ จะขอกราบเรียนครับว่า หลักการตรงนี้ในต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ เสนอยังสภาร่างนั้น เป็นหลักการเดียวกันกับที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นั่นก็คือ คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้นจะไม่ถึงที่สุด แม้ว่าศาลจะให้ รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากถือว่า ความเป็น รัฐมนตรีแห่งรัฐนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญและสถานะที่สูงส่ง แม้แต่เพียงต้องคำพิพากษาให้จำคุก ก็พ้นจาก ความเป็นรัฐมนตรี อันนี้เป็นหลักการเดิมะครับ ซึ่งถ้าเป็นกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั่วๆ ไปนั้น หลักการจะต่างกัน ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ (๑๒) จะเห็นได้ชัดว่า ใช้ถ้อยคำ อีกอย่างหนึ่ง เขียนว่าถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วๆ ไป จะพ้นจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็หมายความว่าศาลจะต้องได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก และคำพิพากษานั้นจะต้องไม่รอการลงโทษให้จำคุกไว้ด้วย ...

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๒ (เป็นพิเศษ) วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๕ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะตัว)



LIRT

สรุป ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องประพฤติตนให้เหมาะสม ถ้าศาลพิพากษาเมื่อใดว่า มีความผิดและลงโทษจำคุกแล้ว แม้จะยังไม่ถูกจำคุก เพราะเหตุมีการอุทธรณ์หรือการขอการลงโทษ จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑๖ (๔)

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ มาตรา ๕๖ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๕๒ มาตรา ๒๑๖ มาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๕๘

(๒) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๓๒๘

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้หรือไม่

(๒) นายเนวิน ชิดชอบ ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งต้องคำพิพากษาให้จำคุก แต่เนื่องจากไม่ปรากฏว่า นายเนวิน ชิดชอบ เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้... ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ จะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) หรือไม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง ในการแปลความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ...(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก...”



(๑) รัฐธรรมนูญมีคำปรารภว่า จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง หมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงว่า “ต้องคำพิพากษา” ต้องไม่ขยายความเป็น “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด” และ “ลงโทษจำคุก” ต้องไม่ขยายความเป็น “ยกเว้นการรอกการลงโทษ หรือถูกลงโทษจำคุกจริง” ด้วย

(๒) รัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีความผิดและพิพากษาให้จำคุก โดยไม่คำนึงถึงเวลาที่กระทำความผิด ลักษณะความผิด และการลงโทษตามคำพิพากษา คือ

(๒.๑) เวลาที่กระทำความผิด ว่ากระทำความผิดเมื่อใด หากการกระทำนั้นมีกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ กรณีพ้นจากตำแหน่งนี้ ได้แก่ มาตรา ๑๗๓ (๔) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งต่อมาได้ถูก ยกเลิก และใช้มาตรา ๒๑๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน นอกจากนี้ ก็มีประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับอยู่ ทั้งในเวลาที่ยังกระทำความผิดและศาลมีคำพิพากษาว่า มีความผิดและกำหนดโทษให้จำคุก

(๒.๒) ลักษณะความผิด ว่าความผิดที่ถูกลงโทษนั้น เป็นความชั่วที่ร้ายแรงในตัว เช่น การฆ่าคน หรือการกระทำที่สังคมกำหนดว่า เป็นความผิด เช่น การก่อสร้างอาคารโดยไม่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

(๒.๓) การลงโทษ ว่าคำพิพากษาลงโทษถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(๓) เมื่อแยกคำพิพากษาเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่งออกเป็นการกำหนดความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ จะเห็นความแตกต่างเด่นชัดยิ่งขึ้น คือ

(๓.๑) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก (มาตรา ๑๕๒ วรรคสาม (๔)) หรือถูกจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (มาตรา ๑๑๘ (๑๒))

(๓.๒) ให้จำคุกโดยไม่มีข้อยกเว้น (มาตรา ๒๖๐ (๗)) หรือมีข้อยกเว้น (มาตรา ๑๔๑ (๔)) เช่น เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๓.๓) การลงโทษ ระบุด้วยว่า และถูกคุมขัง (มาตรา ๑๓๓ (๕) ประกอบกับ มาตรา ๑๒๖ (๔) และมาตรา ๑๐๕ (๔)) หรือไม่ระบุถึงการลงโทษเลย (มาตรา ๒๖๐ (๗))

(๔) บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่ง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่ง คือ

(๔.๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือการถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๒) สมาชิกวุฒิสภา ให้ถือการต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย ของศาล หรือการถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๓) กรรมการการเลือกตั้ง ให้ถือการได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔.๔) ประธานหรือรองประธานสภาใดสภาหนึ่ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประธาน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความสำคัญ สูงขึ้นไป ให้ถือเพียงต้องคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุก (ไม่ถึงขั้นถูกจำคุก) ก็เพียงพอที่จะให้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีที่กระทำความผิดฐาน ประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือในกรณีการลงโทษที่มีการรอกการลงอาญาในปัจจุบัน หรือจะมีการ ยกโทษ เพิ่มโทษ หรือลดโทษ ในอนาคต หรือไม่

(๕) ส่วนความเห็นที่ว่า คำพิพากษานั้นต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุด เพราะในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ก็ดีหรือการยอมรับว่า ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อาจขาดความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ อีกทั้งกฎหมายได้ให้โอกาสแก่ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ หรือฎีกาได้ก็ดี เป็นเพียงบทสันนิษฐานในคดีอาญาว่า บุคคลทุกคนยังไม่มี ความผิด จนกว่าจะมี คำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว แต่ในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ การสรรหาบุคคลดีให้มาบริหาร บ้านเมืองเป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง ถ้าบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว แต่ต้อง คำพิพากษาว่า กระทำความผิดในภายหลังและศาลลงโทษจำคุกในขณะที่ดำรงตำแหน่งนั้น ต้องถือว่า บุคคลนั้นเป็นผู้มีมลทิน หรือมัวหมองแล้ว ย่อมไม่สมควร หรือมีความเหมาะสมที่จะดำรงสมาชิกภาพ หรือตำแหน่งนั้นต่อไป จึงให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือตำแหน่ง เพื่อให้โอกาสแก่บุคคลอื่นที่ไม่เป็น ผู้กระทำความผิด ไม่มีมลทิน ดีและมีความสามารถกว่ามาดำรง ตำแหน่งแทน ซึ่งประเทศไทย ยังไม่ถึงกับขาดแคลนบุคลากรดังกล่าว



LIRT

(๖) มีรายงานการประชุมคณะกรรมการ และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญยืนยันว่า คำว่า ต้องคำพิพากษาให้จำคุก นั้น เพียงแต่มีคำพิพากษาของศาลให้จำคุก แม้ว่าคำพิพากษานั้น จะไม่ถึงที่สุด และศาลให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลง

(๗) ข้อสำคัญประการสุดท้าย คือ จะนำหรืออ้างบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายอาญา หรือคำพิพากษาศาลฎีกา มาขยายหรือตัดทอนความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยผู้ใช้กฎหมายอ้างว่า รัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติขาดหรือเกินไป จะกระทำมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่พิพากษา นายเนวิน ชิดชอบ ว่า “จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘ ให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่า จำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ไม่ชำระค่าปรับ จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕, ๓๐ ...” นั้น ศาลพิจารณาพิพากษาแล้วว่า จำเลย มีความผิด (กำหนดความผิด) ให้ลงโทษจำคุกหกเดือน (กำหนดโทษ) เข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) คือ (๑) ต้องคำพิพากษา และ (๒) คำพิพากษานั้นให้จำคุก จึงครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว เพราะมาตรา ๒๑๖ (๔) ไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นายเนวิน ชิดชอบ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) แล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ