

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๖๘

วันที่ ๑๒ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { คณะรัฐมนตรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรี (ผู้ร้อง) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ มีมติว่า การเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๗ ซึ่งได้วางแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ประกอบมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง ปัญหาในการพิจารณาว่า “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์”



- ๒ -

“ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” และ “ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) (๕) และ (๗) รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ (๕) กำหนดว่า ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีต้อง “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” มีขอบเขตหรือแนวทางการพิจารณาอย่างไร

ผู้ร้องมีมติมอบหมายให้นายชูศักดิ์ ศิรินิล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในประเด็น ดังนี้

๑. การพิจารณาว่าบุคคลต้อง “มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และ “ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ต้องพิจารณาว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญาฐานใด มีข้อพิจารณาอย่างไรจึงจะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และจะต้องพิจารณาด้วยหรือไม่ว่าได้รับโทษครบถ้วนและพ้นโทษมานานเท่าใด

๒. การพิจารณาว่าบุคคลต้อง “ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๗) เป็นการต้องคำพิพากษาขณะกำลังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น หรือก่อนที่จะได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย และในกรณีที่ได้รับการล้างมลทินตามกฎหมายแล้ว จะถือว่ามีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวหรือไม่

๓. การพิจารณาว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ (๕) มีแนวทางการพิจารณาอย่างไร และหากปรากฏว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ จะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่

(๑) ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอาญาและยังไม่มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด

(๒) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ

(๓) เคยต้องคำพิพากษาในคดีอาญาถึงที่สุดแล้ว และศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ และได้พ้นกำหนดการลงโทษแล้ว



- ๓ -

(๔) ในคดีอาญาที่ถึงที่สุดแล้ว และศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ...” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้ ... (๒) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ...” และมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า “การยื่นขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๒) ต้องเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว โดยในกรณีปัญหานั้นเกิดขึ้นกับหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ปัญหาโต้แย้งระหว่างหน่วยงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นหนังสือต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ... (๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่น นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” รัฐธรรมนูญนี้วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม



- ๔ -

จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง จึงบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ที่จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติสูงกว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาว่าบุคคลใดมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) หรือไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๗) การเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวและเป็นผู้รับผิดชอบในการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเป็นรัฐมนตรีและเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔ ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือมีการกำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจหลักไว้ในรัฐธรรมนูญ และการยื่นคำร้องในกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจที่เกิดขึ้นแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่าการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นหน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารและต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ คำร้องดังกล่าวเป็นเพียงการขอให้อธิบายหรือแปลความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) (๕) และ (๗) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕



- ๕ -

มาตรา ๙ (๕) ว่ามีความหมายขอบเขตเพียงใด อันมีลักษณะเป็นการหารือเท่านั้น ยังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องเกิดขึ้นแล้ว อีกทั้ง กรณีการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่นตามคำร้องซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรีเป็นอำนาจให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติเฉพาะข้าราชการการเมือง มิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๒) และมาตรา ๔๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





- ๖ -

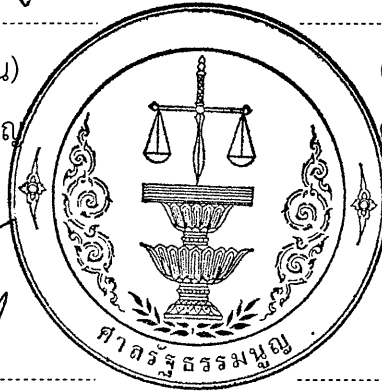
(คำสั่งที่ ๒๙/๒๕๖๘)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุทธิ์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ