

คุณสมบัติ(ใหม่)ของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560: จาก
“บทบัญญัติที่คลุมเครือ” สู่ “คำตัดสินที่กำกวม”

The New Qualifications of Ministers under the 2017 Constitution:
From an Ambiguous Provision to a Divided Ruling

อนุชา อชิรเสนา

นักวิชาการอิสระ

Anucha Achirasena

Independent Academic

Email: anucha.achi@gmail.com

Received: October 1, 2025; Revised: November 13, 2025; Accepted: November 14, 2025.

บทคัดย่อ

รัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นคุณสมบัติที่ได้รับการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการตรวจสอบคุณสมบัติของรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยที่ 21/2567 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 วินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน สิ้นสุดลง จากกรณีการเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิต ชื่นบาน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงที่มาของบทบัญญัติที่คลุมเครือดังกล่าว การตีความที่ต่างกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย รวมถึงข้อพิจารณาสำหรับการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของรัฐมนตรีและการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี, ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์, มาตรฐานทางจริยธรรม

Abstract

Ministers must be evident of integrity and must not have behavior which is a serious violation of or failure to comply with ethical standards. These qualifications were first enshrined in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017). The Constitutional Court applied these criteria for the first time in its Ruling No. 21/2567, in which a majority of five to four judges ruled that Srettha Thavisin's ministerial status had terminated due to his nomination of Phichit Chuenban as Minister attached to the Prime Minister's Office. This article explores the origins of those ambiguous constitutional provisions, the differing interpretations offered by the majority and minority judges of the Constitutional Court, and considerations for amending the provisions regarding ministerial qualifications and the Court's adjudicative process.

Keyword: Qualifications and Prohibitions of Ministers, Evident Integrity, Ethical Standards

1. บทนำ

“...ผมเสียใจตรงที่ว่าผมจะถูกบอกไปว่าเป็นนายกฯ ที่ไม่มีจริยธรรม ซึ่งผมก็ยืนยันนะครับในตัวตนของผม ผมคิดว่าผมไม่ใช่บุคคลอย่างนั้นนะครับ แต่ก็อย่างที่บอกครับ ก็ท่านตัดสินมาแล้ว แล้วท่านเป็นตุลาการที่มีความรู้ความสามารถ ท่านตัดสินมาผมก็น้อมรับครับ...”¹

นายเศรษฐา ทวีสิน กล่าวต่อสื่อมวลชนหลังทราบผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2567 ที่ตัดสินให้เขาพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากกรณีการเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิต ชื่นบาน เป็นรัฐมนตรี โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 วินิจฉัยว่า นายเศรษฐาไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืน

¹ “แถลงฉบับเต็ม: “เศรษฐา” น้อมรับคำวินิจฉัย เสียใจถูกชี้ขาดจริยธรรม,” ไทยพีบีเอส, 14 สิงหาคม 2567.

หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 (4) และ (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คำถามที่บทความนี้ต้องการหาคำตอบมี 3 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีความผิดกรณีอื่นเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงมีที่มาที่ไปอย่างไร

สอง ศาลรัฐธรรมนูญตีความบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของรัฐมนตรีอย่างไรในคดีของนายเศรษฐา ทวีสิน โดยพิจารณาจากทั้งคำวินิจฉัยกลางและความเห็นส่วนตนของตุลาการแต่ละคน

สาม การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญรวมถึงการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบเรื่องนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายอย่างไร และจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไรบ้าง

2. การเพิ่มคุณสมบัติของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้นเท่ากับผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดคุณสมบัติอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้นมา² กล่าวคือ นอกจากต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแล้ว³ ยังกำหนดด้วยว่ารัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และไม่มีพฤติกรรมอื่นเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁴ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ซึ่งมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บันทึกไว้ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญอย่างมากในการคิดหาวิธีป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง

² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), 278.

³ เทียบ มาตรา 174 (1) - (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรา 160 (1) - (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160 (4) - (5)

ทางการเมืองอย่างเข้มข้น เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ กล่าวหาญ ไม่มีประวัติต่างพร้อย และมีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาทำงาน ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง”⁵

2.1 รัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

“...มันก็เป็นความเรียกร้องของคนว่าในขณะนี้นั้นไม่ใช่แต่เพียงต้องไม่ทุจริตอย่างเดียวนะ มันต้องกลายเป็นคนสุจริตด้วย”⁶ คำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง คงจะสะท้อนวิธีคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ได้เป็นอย่างดี ทว่าในระหว่างการพิจารณา มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนแสดงความกังวลว่า การกำหนดเช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความตามมา เป็นต้นว่า “ไม่ซื่อสัตย์สุจริต” ต่างจาก “ทุจริต” หรือไม่ และอะไรคือเส้นแบ่งระหว่าง “ไม่ซื่อสัตย์สุจริต” กับ “ทุจริต” ซึ่งเรื่องนี้นายมีชัยเห็นว่า “...ทุจริตนั้นมันเป็นเชิง negative ที่ต้องมีหลักฐาน ซื่อสัตย์มันส่อแววมันก็ไม่ซื่อสัตย์สุจริตได้ ยกตัวอย่างเช่น เบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเกิน มันก็ไม่ถึงกับทุจริตนะ แต่จะบอกว่าตัวสุจริตก็ได้ไม่ใช่ไหม เพราะฉะนั้นพอเบิกเบี้ยเลี้ยงเกินปั๊บมันไปเลยนะ แต่ถ้าเราใช้คำว่าทุจริตมันยังไม่ไป...”⁷ นอกจากนี้ มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนตั้งคำถามด้วยว่า ที่ว่ารัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นี้หมายถึงเป็นที่ประจักษ์ต่อใคร ซึ่งนายมีชัยเห็นว่า “มันเรื่องของคนทั่วไป” ทั้งนี้ มีการตั้งคำถามต่อกรณีการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเกินที่นายมีชัยยกขึ้นมาด้วยว่า ถ้ารัฐมนตรีอ้างว่าไม่รู้ว่าจะเบิกเกิน จะถึงขนาดไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ โดยนายมีชัยเห็นว่าเรื่องนี้ก็ต้องไปเถียงกัน และที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นคนชี้⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดเรื่อง “ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” เฉพาะกรณีของรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังกำหนดเป็นคุณสมบัติของตุลาการศาล

⁵ สุพจน์ ไข่มุกต์, “จาก 50 ถึง 60,” ใน *ความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560*, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), 47-48.

⁶ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45 วันอังคารที่ 15 ธันวาคม 2558, ภาขึกษา 4/1.

⁷ เรื่องเดียวกัน, บุศกร 3/6.

⁸ เรื่องเดียวกัน, บุศกร 3/7.

รัฐธรรมนูญ⁹ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง¹⁰ ผู้ตรวจการแผ่นดิน¹¹ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹² กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹³ รวมถึงกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁴ ด้วย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบคุณสมบัติในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ กรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะเป็นการตรวจสอบก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่คัดกรองคุณสมบัติ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร คณะกรรมการสรรหาจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาเป็นที่สุด¹⁵

ขณะที่กรณีของรัฐมนตรีนั้น จะเป็นการตรวจสอบหลังจากที่เข้าสู่ตำแหน่งไปแล้ว กล่าวคือ ในเบื้องต้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่มีความเหมาะสมและกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นรัฐมนตรี แต่ภายหลังจากที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแล้ว หากมีปัญหว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะมีคำวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของบุคคลนั้นสิ้นสุดลง¹⁶

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 201 (4)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222 วรรคหนึ่ง (1) - (2)

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 228 วรรคสอง

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232 วรรคสอง

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 วรรคสอง

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246 วรรคสอง

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 วรรคห้า และมาตรา 217 วรรคสอง

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82

2.2 รัฐมนตรีต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เดิมทีในชั้นแรกมีการกำหนดว่ารัฐมนตรีต้อง “มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” ซึ่งเป็นการเขียนล้อมาจากกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ¹⁷ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เห็นว่าการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวอาจทำได้ยาก จึงเสนอให้ตัดคุณสมบัติที่ต้องมีความรับผิดชอบสูงและมีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ออก เหลือเพียง “มีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม” ก่อนจะเปลี่ยนเป็น “ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ดังที่นายมีชัยกล่าวในที่ประชุมว่า “ความรับผิดชอบสูงกับมีความกล้าหาญพอเอามากำหนดเป็นคุณสมบัติตายตัวนี้ ในทางการเมืองมันจะเป็นปัญหามาก ผมคิดว่า (5) เวลาเราจะเอาออก เรายังจะต้องเอาออกในลักษณะที่ไม่ใช่เป็นแต่เพียงไม่เป็นตัวอย่างที่ดี เราจะต้องเอาออกกว่าฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง”¹⁸

แม้การกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีในเรื่องนี้จะทำไปโดยเจตนาที่ดี แต่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนแสดงความกังวลว่าอาจเกิดปัญหาตามมา โดยรัฐมนตรีอาจถูกร้องเป็นคดีมากขึ้น กลายเป็นช่องทางกลั่นแกล้งกัน และทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายสภาพเป็นศาลการเมืองโดยแท้¹⁹ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้เดินหน้าบัญญัติเรื่องนี้ต่อไป โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรม” ขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย²⁰

สำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” มีข้อกำหนดรวม 28 ข้อ แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หมวด หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ หมวด 2

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 วรรคหก และมาตรา 217 วรรคสอง

¹⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45 วันอังคารที่ 15 ธันวาคม 2558, รัชภิษา 4/3.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, รัชภิษา 4/2.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219

มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก หมวด 3 จริยธรรมทั่วไป และหมวด 4 การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 1 ถือว่ามีลักษณะร้ายแรง ส่วนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 2 และหมวด 3 จะถือว่ามีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาจากพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ รวมถึงเจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ²¹

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกากรณีของศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐมนตรีมีพฤติกรรมดังกล่าว ก็จะวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หลังจากรับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ารัฐมนตรีผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำสั่งให้รัฐมนตรีผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยได้²² ส่วนกรณีของศาลฎีกา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเป็นผู้เสนอเรื่อง หากศาลฎีกาประทับรับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ กรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ผู้ต้องคำพิพากษาก็จะพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต และอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี²³

²¹ มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก (30 มกราคม 2561): 13-17.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82 วรรคสอง

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (1) มาตรา 235 วรรคหนึ่ง (1) วรรคสาม วรรคสี่ และ ดูระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

3. ศาลรัฐธรรมนูญกับการตีความคุณสมบัติของรัฐมนตรีในคดีเศรษฐา

คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีเป็นคดีประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ²⁴ คำวินิจฉัยที่ 21/2567 เป็นกรณีแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญนำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของรัฐมนตรีที่ว่าต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงมาปรับใช้ ต่อไปนี้จะกล่าวถึงการตีความของตุลาการเสียงข้างมากซึ่งต่อมาปรากฏเป็นคำวินิจฉัยกลาง พร้อมทั้งสำรวจมุมมองที่แตกต่างหลากหลายของตุลาการเสียงข้างน้อย 4 คน ซึ่งปรากฏอยู่ในความเห็นส่วนตัวของตุลาการแต่ละคน

3.1 ต้นสายปลายเหตุ: การเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิต ชื่นบาน เป็นรัฐมนตรี

22 สิงหาคม พ.ศ. 2566 ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบแต่งตั้งนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายเศรษฐาได้เลือกสรรผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการลงวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2566 แต่งตั้งตามที่นายเศรษฐาเสนอ หลังจากบริหารราชการแผ่นดินไปได้ราว 8 เดือน นายเศรษฐาได้ปรับคณะรัฐมนตรีและเสนอให้มีการแต่งตั้งนายพิชิต ชื่นบาน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี²⁵

ต่อมา นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม 40 คน ได้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภาว่า นายเศรษฐานำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพิชิตเป็นรัฐมนตรี ทั้งที่รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่านายพิชิตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายพิชิตเคยถูกศาลฎีกาสั่งจำคุก 6 เดือน กรณีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ซึ่งเสมือนนายความในคณะของนายพิชิตได้มอบอุทธรณ์ขอประกันตัวให้เจ้าหน้าที่ของศาล โดยศาลฎีกาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการประพฤติดนินทาไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และต่อมาคณะกรรมการมรรยาทนายความ สภานายความ ได้มีคำสั่งให้ลบชื่อนายพิชิตออกจากทะเบียนนายความ จึงยื่นคำร้องผ่านทางประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 170 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (9)

²⁵ พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 201 ง (23 สิงหาคม 2566): 1. พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 214 ง (2 กันยายน 2566): 1-3. และพระบรมราชโองการ ประกาศ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 141 ตอนพิเศษ 116 ง (28 เมษายน 2567): 1-2.

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐาและนายพิชิตสิ้นสุดลงเนื่องจากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยขอให้ศาลสั่งให้นายเศรษฐาและนายพิชิตหยุดปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยด้วย²⁶

23 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ให้รับคำร้องกรณีของนายเศรษฐาไว้พิจารณา และมีมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 ไม่สั่งให้นายเศรษฐาหยุดปฏิบัติหน้าที่สำหรับกรณีของนายพิชิต ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก 8 ต่อ 1 ไม่รับคำร้อง เนื่องจากนายพิชิตได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแล้วเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 จึงไม่มีเหตุที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีอีก²⁷

3.2 ความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย คือ การที่นายเศรษฐา ทวีสิน ใช้อำนาจในฐานะนายกรัฐมนตรีเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิต ชื่นบาน เป็นรัฐมนตรี ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐาสิ้นสุดลง เนื่องจากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่

(1) นายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีโดยไม่ได้ใช้วิจารณ์ตามมาตรฐานวินัยชน

ปัญหาว่า นายเศรษฐา ทวีสิน ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่นายพิชิต ชื่นบาน ถูกจำคุก และถูกลบชื่อออกจากทะเบียนนายความเพราะมีพฤติการณ์ผิดมรรยาทนายความ เป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สถาบันและวิชาชีพนายความ เป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของนายความอย่างมาก เป็นการแสดงว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (4) เพราะความหมายของคำว่า “ซื่อสัตย์” และ “สุจริต” มิใช่เป็นเพียงเรื่องการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำให้วินัยชนทั่วไปที่ทราบพฤติการณ์หรือการกระทำนั้นแล้วยอมรับว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เมื่อนายพิชิตขาดคุณสมบัติ การที่นายเศรษฐา

²⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 141 ตอนที่ 55 ก (4 กันยายน 2567): 67-71.

²⁷ “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2567,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240523120200.pdf.

เสนอให้นายพิชิตให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีย่อมเป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็น การเสนอบุคคลที่ไม่สมควรได้รับแต่งตั้งให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง²⁸

การที่นายเศรษฐาอ้างว่าตนมีภูมิหลังจากการประกอบธุรกิจ มีประสบการณ์ทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินจำกัด ไม่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ ไม่อาจวินิจฉัยว่า นายพิชิตเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเป็นข้ออ้างที่รับฟังไม่ได้ เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหาร ทุกการ ตัดสินใจมีผลกระทบต่อบ้านเมือง จึงต้องมีความรับผิดชอบในทุกการกระทำ ประกอบกับหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาความซื่อสัตย์สุจริตและความน่าเชื่อถือหรือไว้วางใจต่อสาธารณชน เป็นปัญหา ข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ชัดในลักษณะถาวรวิสัย ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องอาศัยความรู้ความ ชำนาญ วุฒิการศึกษา หรือประสบการณ์โดยเฉพาะ เพียงความตระหนักรู้ตามมาตรฐานเยี่ยงวิญญู ขนหรือบุคคลทั่วไปในสังคมก็เพียงพอต่อการวินิจฉัยได้แล้ว เมื่อนายเศรษฐารู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยตลอด แต่ยังคงเสนอให้นายพิชิตเป็นรัฐมนตรี นายเศรษฐาจึงไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ ประจักษ์²⁹

(2) ผลสืบเนื่อง: เมื่อ “ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ก็เท่ากับ “มีพฤติกรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ด้วย

ปัญหาว่า นายเศรษฐา ทวีสิน มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เมื่อนายเศรษฐารู้หรือควรรู้ถึง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของนายพิชิต ขึ้นบาน โดยตลอดแล้ว แต่ยังเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิต เป็นรัฐมนตรี ทั้งที่มีข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (4) โดย มิได้ใช้พิจารณาเยี่ยงวิญญูชนหรือคำนึงถึงมาตรฐานของบุคคลทั่วไปและมิได้คำนึงถึงบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่านายเศรษฐาไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (4) ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้า หน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 หมวด 1 ข้อ 8 ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่

²⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567, 88.

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567, 88-89, 91.

ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งข้อ 27 กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 1 ถือว่ามีลักษณะร้ายแรง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (5) ด้วย³⁰

3.3 มุมมองที่แตกต่างของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสี่ยงข้างน้อย

แม้คดีนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสี่ยงข้างมาก 5 คน จะวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน สิ้นสุดลงก็ตาม แต่มีตุลาการเสี่ยงข้างน้อย 4 คน ที่เห็นไปในทางตรงกันข้าม โดยตุลาการแต่ละคนมีการให้เหตุผลที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) การเลือกรัฐมนตรีเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เห็นว่าในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีมีดุลพินิจอิสระในการเลือกรัฐมนตรี และการเลือกต่างจากการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรีซึ่งสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นหรือการตรวจสอบโดยประชาชนซึ่งสามารถยื่นคำร้องผ่านองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ ในทัศนะของนายนครินทร์ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยตรวจสอบจากแบบแสดงประวัติและแบบแสดงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้จัดทำและรับรองตนเอง ซึ่งกรณีนี้นายนครินทร์เห็นว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบครบถ้วนตามขั้นตอนแล้ว ประกอบกับแบบแสดงประวัติและแบบแสดงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่นายพิชิตจัดทำขึ้น เป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรับรู้ของนายพิชิตเอง โดยกระบวนการจัดทำเอกสารรวมถึงการตรวจสอบข้อมูลอาจเกิดข้อบกพร่องได้ ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำร้องในคดีนี้คงต้องถือว่าเป็นข้อบกพร่องที่ไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะทำให้เห็นว่านายเศรษฐารู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่านายพิชิตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ แต่จงใจเสนอชื่อนายพิชิตให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันจะทำให้นายเศรษฐาไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์หรือมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ นายนครินทร์เห็นว่า ปัญหาว่านายพิชิตมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกายังไม่ได้ชี้ขาดว่านายพิชิตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ หากจะถือว่านายพิชิต

³⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567, 93.

ตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อนายพิชิต และกรณีนี้จะถือว่านายเศรษฐารู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่านายพิชิตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม มิได้ เพราะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจหรือความเข้าใจแห่งตนพิจารณาประกอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็น กรณีไป³¹

(2) การใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรียังพอมีความรอบคอบและยับยั้งชั่งใจอยู่บ้าง

นายมนต์ เทพพิทักษ์ เห็นว่าการกระทำของนายพิชิตที่เป็นเหตุให้ศาลฎีกาสั่งจำคุกนั้น เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำอันไม่สมควรอย่างยิ่ง ผิดไปจากปกติวิสัยที่วิญญูชนทั่วไปจะ ประพฤติปฏิบัติ นายพิชิตจึงเป็นบุคคลที่ไม่มีความน่าเชื่อถือไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี และไม่มีคุณสมบัติสุจริตเป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม นายมนต์เห็นว่า แม้นายเศรษฐารูถึง ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แต่การเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิตเป็นรัฐมนตรีเป็นดุลพินิจของนายเศรษฐา และเป็นเพียงการกระทำในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการเสนอชื่อนายพิชิตเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี นายเศรษฐา กระทำไปโดยไม่มีคุณสมบัติสุจริต อีกทั้งนายเศรษฐามีได้ใช้ดุลพินิจตัดสินใจเสนอนายพิชิตเพื่อ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีทันทีตั้งแต่ครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2566 ซึ่งนายเศรษฐาได้สอบถาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายพิชิต และต่อมาจึงได้เสนอชื่อนายพิชิตเพื่อแต่งตั้ง เป็นรัฐมนตรีในครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2567 การดำเนินการดังกล่าวของนายเศรษฐา ยังพอเห็นได้ว่ามีความรอบคอบและยับยั้งชั่งใจอยู่บ้าง จึงยังไม่ถึงขนาดไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ ประจักษ์ ส่วนปัญหาวานายเศรษฐามีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ นายมนต์เห็นว่า แม้การเสนอชื่อนายพิชิตเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่อาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานเยี่ยงวิญญูชนหรือบุคคลทั่วไปในสังคม เสนอบุคคล ที่ไม่น่าเชื่อถือและไว้วางใจจากสาธารณชนหรือประชาชน เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อ ภาพลักษณ์และเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของนายเศรษฐาซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อันเป็น การฝ่าฝืนข้อ 17 ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ก็ตาม แต่การที่นายเศรษฐามีได้ใช้ดุลพินิจเสนอ นายพิชิตเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีในทันทีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2566 ถือว่ายังพอมีความรอบคอบ

³¹ ดู หน้า 3-5 ใน “ความเห็นส่วนตน ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134000.pdf.

และยังยังงังใจอยู่บ้าง ประกอบกับนายพิชิตลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแล้วตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 จึงยังไม่เกิดความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว การที่นายเศรษฐาฝ่าฝืนข้อ 17 ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ จึงยังไม่มีลักษณะร้ายแรงตามข้อ 27 วรรคสอง³²

(3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นอติวิสัยและยังไม่มีแนวทางที่เป็นมาตรฐานชัดเจน

นายอุดม รัฐอมฤต เห็นว่า คุณสมบัติของรัฐมนตรีที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีลักษณะของข้อเท็จจริงที่เป็นอติวิสัย และกฎหมายมิได้นิยามความหมายของคำว่า “ซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” ว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร โดยการพิจารณาบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะเสนอชื่อบุคคลเพื่อกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยเฉพาะของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ นายอุดมเห็นว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดความเหมาะสมซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ๆ การวินิจฉัยการกระทำของนายกรัฐมนตรีในการเสนอชื่อบุคคลให้เป็นรัฐมนตรีซึ่งปกติอยู่ในอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารจึงต้องมีความชัดเจนในการพิจารณาเป็นการเฉพาะ กรณีใดที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่วางไว้เป็นแนวทางอย่างชัดเจน องค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจตามปกติย่อมใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผลโดยสิ้นเชิง³³

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ นายอุดมเห็นว่า ความคาดหวังในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์แม้เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ แต่ยากต่อการนำไปใช้กับบุคคลทั่วไปที่จะเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องนี้ แต่ นายอุดมเห็นว่า ศาลต้องพิจารณาภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด โดยไม่เข้าไปตรวจสอบจนถึงความเหมาะสมที่มีได้เป็นสาระสำคัญ ว่าต้องไม่เคยกระทำความผิดในชีวิตมาก่อน แต่ต้องเป็นปัญหาสำคัญซึ่งสร้างความเสียหายต่อประเทศอย่างร้ายแรง หรือส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของสังคมอย่างไม่อาจให้

³² ดู หน้า 5-7 ใน “ความเห็นส่วนตน ของ นายภคกุล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134549.pdf.

³³ ดู หน้า 5-6 ใน “ความเห็นส่วนตน ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134800.pdf.

อภัยได้ เช่น ความผิดทางอาญาที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศซึ่งครอบคลุมการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครอง หรือการนำความลับทางราชการไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ส่วนกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการกระทำที่กำหนดว่าเป็นความประพฤติที่มิชอบที่อยู่ในระดับร้ายแรง³⁴

ด้วยเหตุนี้ นายอุดมจึงเห็นว่า การที่นายเศรษฐา นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพิชิตเป็นรัฐมนตรีเป็นดุลพินิจทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี โดยหลังจากที่มีการตรวจสอบแล้วว่า นายพิชิตมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นรัฐมนตรี และยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 160 (4) และ (5) นายเศรษฐาย่อมใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพิชิตเป็นรัฐมนตรีได้ กระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่นายเศรษฐาได้ดำเนินการก่อนเสนอชื่อนายพิชิตจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว ทั้งนี้ นายอุดมเห็นว่า การตัดสินใจของนายเศรษฐาที่อาจส่งเสี่ยงต่อข้อครหา เป็นการใช้อดุลพินิจที่นายเศรษฐาในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนเอง ไม่ใช่การกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปวินิจฉัย³⁵

(4) การตรวจสอบความเหมาะสมของรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ เห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะเสนอแต่งตั้งบุคคลใดเป็นรัฐมนตรี หากบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นข้อกำหนดที่วินิจฉัยได้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 ย่อมเป็นอรรถวินิจัยของนายกรัฐมนตรีที่จะเสนอแต่งตั้งบุคคลที่ตนไว้วางใจ และมีความรู้ความสามารถให้เป็นรัฐมนตรีตามที่ตนเห็นสมควรหรือตามครครลองประเพณีทางการเมือง โดยเฉพาะการที่รัฐมนตรีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์นั้น นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอรรถวินิจัยของตน เพียงแต่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาและสังคม ทั้งนี้ ปัญหาว่านายกรัฐมนตรีเลือกสรรผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งอาจขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ เป็นปัญหาทางการเมืองที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบทางการเมืองของ

³⁴ ดู หน้า 8 ใน เรื่องเดียวกัน

³⁵ ดู หน้า 10-11, 13 ใน เรื่องเดียวกัน

รัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การที่นายเศรษฐาเสนอชื่อแต่งตั้งให้นายพิชิตเป็นรัฐมนตรี จึงเป็นกรณีที่นายเศรษฐามีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ³⁶

ส่วนปัญหว่านายเศรษฐามีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น นายสุเมธเห็นว่า ผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าบุคคลใดมีพฤติกรรมดังกล่าวหรือไม่ คือ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เมื่อนายพิชิตยังไม่ต้องคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นายเศรษฐาซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมไม่อาจวินิจฉัยปัญหานี้ได้ การที่นายเศรษฐาเสนอให้แต่งตั้งนายพิชิตดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงยังรับฟังไม่ได้ว่านายเศรษฐามีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง³⁷

4. ปัญหาและอนาคตของการตรวจสอบคุณสมบัติของรัฐมนตรีในระบบรัฐธรรมนูญไทย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดีเศรษฐาสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ความคลุมเครือของบทบัญญัติ และการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดคุณสมบัติของรัฐมนตรี

4.1 การกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ

ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นหลักการที่สำคัญ คือ ตัวบทต้องกะทัดรัดไม่ฟุ่มเฟือย ใช้ถ้อยคำที่สามัญชนเข้าใจได้³⁸ และถ้อยคำที่ใช้ต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะหากใช้ถ้อยคำที่กำกวม ก็จะเป็นการเปิดช่องให้มีการตีความ ซึ่งผู้มีอำนาจก็มักจะตีความไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนหรือตัดอำนาจขององค์กรอื่น โดยไม่คำนึงว่าที่ตีความไปตรงกับความต้องการหรือเจตนาดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญหรือไม่ บางกรณีแม้ผู้ตีความทราบถึงความประสงค์ของรัฐธรรมนูญ แต่หากถ้อยคำเปิดช่องให้ตีความและมีการตีความอย่างผิด ๆ เมื่อได้ปฏิบัติตามที่มีการตีความอย่างผิด ๆ นั้นนานเข้า ผลที่

³⁶ ดู หน้า 7 ใน “ความเห็นส่วนตน ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912135052.pdf.

³⁷ ดู หน้า 9-10 ใน เรื่องเดียวกัน

³⁸ บริติ พนมยงค์, *ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2517), 38-40.

ตามมาก็คือไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะมีถ้อยคำในตัวอย่างไร แต่ความหมายของถ้อยคำก็จะแปรผันไปจนมีข้อความตามที่ได้ปฏิบัติอันเป็นผลจากการตีความรัฐธรรมนูญอย่างผิด ๆ นั้น³⁹

อนึ่ง แม้จะมีข้อเรียกร้องให้ต้องพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อป้องกันปัญหาในการตีความ แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการบัญญัติกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept) ก็มีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมีความหลากหลายและสลับซับซ้อน การบัญญัติกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะเปิดจะช่วยให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและปรับตัวตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ถ้อยคำในลักษณะนี้เปิดช่องให้ผู้ใช้อกฎหมายมีดุลพินิจกว้างขวางในการตีความ การปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเที่ยงธรรมเท่านั้นที่จะทำให้คำตัดสินได้รับการยอมรับจากคนในสังคม⁴⁰

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะพบว่า อันที่จริงการกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีแทบทั้งหมดมีการใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอนอยู่พอสมควร โดยกำหนดว่ารัฐมนตรีต้อง (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 (7) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (8) ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 186 หรือมาตรา 187 มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี เฉพาะ (4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และ (5) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเท่านั้น ที่มีการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือและสุดท้ายก็เป็นจริงดังที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนได้เคยแสดงความกังวลไว้ตั้งแต่ตอนร่างรัฐธรรมนูญว่า การบัญญัติเช่นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความตามมา เพราะแม้แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันเองก็ยังตีความบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน เห็นได้จากมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายเศรษฐา ทวีสิน สิ้นสุดลงด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 4 ซึ่งมีความกำกวมอย่างมาก และสะท้อนว่าการชี้ขาดเรื่องนี้ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้โดยใช้วิจารณ์ญาณ

³⁹ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), 137-138.

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” *จุลนิติ* 7, ฉ. 4 (2553): 58-60.

ตามมาตรฐานของวิญญูชนเช่นที่ตุลาการเสียงข้างมากให้เหตุผลไว้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นจริงก็เท่ากับว่าตุลาการเสียงข้างน้อย 4 คน ในคดีนี้ มิใช่วิญญูชนกระนั้นหรือ

อันที่จริง การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยใช้ถ้อยคำที่เป็นนามธรรมไม่ใช่เรื่องต้องห้ามแต่อย่างใด ดังจะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยก็มีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่เป็นหลักการทั่วไป เช่น “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”⁴¹ หรือ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม”⁴² แต่โปรดสังเกตว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” “เสรีภาพ” “ความเสมอภาค” และ “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงนี้ ล้วนแล้วแต่มีข้อความคิดหรือโน้ตทัศน์ทางกฎหมาย (Legal Concept) อยู่เบื้องหลังทั้งสิ้น ต่างจากคำว่า “ชื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์” และ “มาตรฐานทางจริยธรรม” ซึ่งขาดข้อความคิดหรือโน้ตทัศน์ทางกฎหมายรองรับ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีดุลพินิจที่จะตีความไปได้อย่างตามความเข้าใจของตน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากบุคคลไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่ากฎหมายต้องการให้ตนทำหรือไม่ทำอะไร และเมื่อคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ก็ยากที่จะคาดหมายได้ว่าตุลาการจะวินิจฉัยคดีไปในทิศทางใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ควรกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องมีความชื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ที่กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้เขียนต้องการได้คนที่มีความชื่อสัตย์สุจริตหรือไร้ซึ่งจริยธรรมมาเป็นรัฐมนตรี แต่เห็นว่าการณดังกล่าวเป็นคุณสมบัติทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ เนื่องจากปวงชนชาวไทยทุกคนย่อมหวังจะได้คนที่มีความชื่อสัตย์สุจริตและมีจริยธรรมมาเป็นรัฐมนตรีอยู่แล้ว ตรงกันข้าม การบัญญัติเรื่องนี้กลับทำให้เกิดปัญหาในการตีความและสร้างความไม่แน่นอนในทางกฎหมายขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรตัดบทบัญญัติดังกล่าวออก หรือหากจะคงเรื่องนี้เอาไว้ก็ควรใช้การตรวจสอบทางการเมืองของรัฐสภามากกว่าการตรวจสอบทาง

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง

กฎหมายโดยศาล เนื่องจากเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัยสูง และเป็นเรื่องความเหมาะสมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งมีลักษณะเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่า

4.2 การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดคุณสมบัติของรัฐมนตรี

การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติของรัฐมนตรีโดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตลอดจนมีอำนาจวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเพราะเหตุดังกล่าว นั้น มีประเด็นต้องพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมเพียงใดในการทำหน้าที่ดังกล่าว⁴³ เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจรัฐบาลองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในระบอบนี้รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องมีสิ่งที่เรียกว่า “ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย” (Democratic Legitimacy) ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ⁴⁴ โดยปัจจุบันการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐมนตรีมีความเชื่อมโยงหรือมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนเข้มข้นกว่าศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁴⁵ รัฐมนตรีจึงมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับสูงพอสมควร

ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยตุลาการส่วนหนึ่งมาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และอีกส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา⁴⁶ ที่มาเช่นนี้สะท้อนว่าศาลรัฐธรรมนูญของไทยมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำมาก เนื่องจากในกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นแทบจะไม่สามารถสืบสาวหาความเชื่อมโยงกลับไปถึงประชาชนได้เลย ด้วยเหตุนี้ เรา

⁴³ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), 87.

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: อานกฎหมาย, 2564), 337-344.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83 และมาตรา 158

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 200 มาตรา 203 และมาตรา 204

จึงไม่ควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่จะส่งผลให้รัฐมนตรีซึ่งมีระดับของความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงกว่าพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ควรปล่อยให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องในทางการเมืองและเป็นอำนาจวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเช่นนั้นยังมีปัญหาในแง่หลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการที่จะวินิจฉัยให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ตรงกันข้าม คณะรัฐมนตรีกลับไม่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลศาลรัฐธรรมนูญ มิพักต้องกล่าวว่าศาลรัฐธรรมนูญมีศาลเดียว เมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้วย่อมเป็นที่สุด การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรี โดยสามารถตรวจสอบพฤติกรรมของรัฐมนตรีย้อนกลับไปในอดีต รวมถึงสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการเลือกรัฐมนตรีได้ ย่อมส่งผลทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่าฝ่ายบริหารไปโดยปริยายซึ่งกระทบต่อดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากระบบรัฐธรรมนูญไทยจะยังคงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเช่นนี้ต่อไป มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างกลไกให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจริเริ่มในการขอให้รัฐสภาลงมติหรือขอให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยกถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

อนึ่ง กรณีที่ยังให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีลักษณะนี้ต่อไป โดยเหตุที่บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีความเป็นอัตวิสัย ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาในแง่ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจดังที่ได้กล่าวมา ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้เสียงข้างมากพิเศษ คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงได้ ทำนองเดียวกับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁴⁷ ทั้งนี้ การใช้เสียงข้างมากพิเศษเพื่อวินิจฉัยคุณสมบัติของรัฐมนตรีมิใช่ของประหลาด เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยในอดีตก็เคยบัญญัติว่ามติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีใดสิ้นสุดลงหรือไม่ ต้องมีคะแนนเสียง

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 173 วรรคสี่

ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด⁴⁸ ในกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ใช้มติเอกฉันท์ด้วยซ้ำไป เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะส่งผลให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเลยทีเดียว

5. บทส่งท้าย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นแล้วว่า การกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในทางกฎหมายขึ้น และศาลรัฐธรรมนูญมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการวินิจฉัย ทั้งนี้ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะกำหนดเรื่องดังกล่าวขึ้นมาด้วยเจตนาที่ดี โดยต้องการได้ผู้ที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อีกด้านก็ต้องแลกกับเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลที่อ่อนแอลง โดยในอนาคตมีแนวโน้มที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมากขึ้นผ่านช่องทางในการวินิจฉัยคุณสมบัติของรัฐมนตรีดังกล่าว เห็นได้จากคดีของนายภูมิธรรม เวชยชัย รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายทวี สอดส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีผู้ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการแทรกแซงและครอบงำหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเครื่องมือแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบการเลือกสมาชิกวุฒิสภา⁴⁹ รวมถึงคดีของนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งมี

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 170 ประกอบมาตรา 91

⁴⁹ “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2568,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250515090426.pdf. และ “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2568,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250930150540.pdf. คดีนี้มีปัญหาสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ที่ควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์กันต่อไปอีก หนึ่ง คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้รัฐมนตรีหยุดปฏิบัติหน้าที่ “บางส่วน” จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย ทั้งที่มาตรา 82 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดูเหมือนจะให้อำนาจศาลในการสั่งให้รัฐมนตรีหยุดปฏิบัติหน้าที่ “ทั้งหมด” หรือไม่เท่านั้น สอง คือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญยังพิจารณาต่อไป ทั้งที่นายภูมิธรรมและนายทวีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีไปแล้ว โดยศาลเห็นว่าการพิจารณาคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล

ผู้ยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับคลิปเสียงสนทนากับสมเด็จฯ ฮุน เซน ประธานวุฒิสภาแห่งกัมพูชา⁵⁰ โดยมีความเป็นไปได้ว่าคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของรัฐมนตรีอาจจะกลายเป็นคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารไปในที่สุด

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 51

⁵⁰ “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2568,” ศาลรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568, https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250829161524.pdf. คดีนี้ที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวแพทองธารสิ้นสุดลง โดยตุลาการเสียงข้างมาก 4 คน เห็นว่า นางสาวแพทองธารไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และมีตุลาการ 2 คน ที่เห็นว่ายังมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์อยู่ แต่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ขณะที่ตุลาการเสียงข้างน้อย 3 คน เห็นว่า นางสาวแพทองธารฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมแต่ไม่ร้ายแรง ความเป็นรัฐมนตรีจึงไม่สิ้นสุดลง การที่ตุลาการแต่ละคนตีความตัวบทและสรุปผลทางกฎหมายไปคนละทิศละทางเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องนี้มีปัญหาและส่งผลทำให้การปรับใช้มีความไม่แน่นอนสูง ทั้งนี้ โดยที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีความแตกต่างจากคดีของนายเศรษฐา จึงควรมีการศึกษาวិเคราะห์คดีของนางสาวแพทองธารแยกไปเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก โดยประเด็นที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่าตุลาการแต่ละคนมีการให้เหตุผลส่วนตนว่าอย่างไรบ้าง และถ้าหากเปรียบเทียบกับคดีเศรษฐาแล้ว การตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในคดีแพทองธารนี้จะถือว่ามีความคงเส้นคงวามากน้อยเพียงใด (โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2568)

References

- “แถลงฉบับเต็ม: “เศรษฐกิจ” น้อมรับคำวินิจฉัย เสียใจถูกชี้ขาดจริยธรรม.” ไทยพีบีเอส. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2568. https://www.youtube.com/watch?v=P_tizE2Be0A.
- “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2568.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250515090426.pdf.
- “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2567.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240523120200.pdf.
- “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2568.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250829161524.pdf.
- “ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2568.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20250930150540.pdf.
- “ความเห็นส่วนตน ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134000.pdf.
- “ความเห็นส่วนตน ของ นายณดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134549.pdf.
- “ความเห็นส่วนตน ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567.” ศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568. https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912135052.pdf.

“ความเห็นส่วนตน ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 21/2567.” ศาล

รัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2568.

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20240912134800.pdf.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2567

ปรีดี พนมยงค์. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2517.

พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 201 ง (23 สิงหาคม 2566): 1.

พระบรมราชโองการ ประกาศ แต่งตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 214 ง (2 กันยายน 2566): 1-3.

พระบรมราชโองการ ประกาศ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 141 ตอนพิเศษ 116 ง (28 เมษายน 2567): 1-2.

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก (30 มกราคม 2561): 13-17.

รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 45 วันอังคารที่ 15 ธันวาคม 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: อานกฤษฎา, 2564.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.” จุลนิติ 7, ฉ. 4 (2553): 58-60.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สุพจน์ ไข่มุกด์. “จาก 50 ถึง 60.” ใน ความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560 (กรุงเทพฯ:

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), 47-48.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.