



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นายไพบูลย์ นิตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายไพบูลย์ นิตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. นายถวิล เปลิยนศรี เดิมดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) มีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอัตราตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ และมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลิยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลิยนศรี และดำเนินการขอทาบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลิยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนดังกล่าวแล้ว จึงขอเสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ให้ความเห็นชอบและยินยอมการโอนนายถวิล เปลิยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยรองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเรื่องการโอนข้าราชการดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้ลงนามอนุมัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่

๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป จากนั้นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งของผู้ถูกร้องให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน ต่อมานายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔

นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกร้อง ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกร้องตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เป็นการดำเนินการ โดยมีได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมีได้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ทั้งยังไม่มีเหตุผลรองรับ ที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าว การที่ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการ ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงในเรื่อง การแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และ ในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดเจน สำหรับประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อ รัฐสภาหรือไม่นั้น ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน และไม่ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุด จะได้พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองกลางแต่อย่างใด โดยมีคำพิพากษาไว้อย่างชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี นั้น มิใช่การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ศาลได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องในคดีดังกล่าวนี้จึงรับฟังเป็นที่ยุติว่ามีได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่อย่างใด

๓. ผู้ร้องเห็นว่า ปัจจัยสำคัญอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงการดำรงตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น เชื่อได้ว่าเป็นความประสงค์ที่จะให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ไปแล้วนั้น ต่อมาวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องในฐานะประธาน คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาวาระการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แทนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่ง ก.ต.ช. ก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ถูกร้องเสนอ จากนั้นวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม การจะให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ก็ต้องทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลงเสียก่อน รัฐบาลของผู้ถูกร้องจึงหาทางโยกย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ระบุว่า การโยกย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ต้องให้เจ้าตัวสมัครใจ รัฐบาลของผู้ถูกร้องจึงใช้วิธีกึ่งบีบกึ่งเจรจาให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยอมทิ้งตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ได้ออกมายอมรับ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ว่า ตนถูกการเมืองบีบให้พ้นตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจริง พร้อมกับต่อรองว่าส่วนตัวพร้อมไปในตำแหน่งใหม่ แต่ต้องเป็นตำแหน่งที่เหมาะสม มีเกียรติและศักดิ์ศรีพอสมควร เพราะตนไม่ได้ทำอะไรผิด ผลจึงไปตกที่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่นายถวิล เป็ลยีนศรี ดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งรัฐบาลของผู้ถูกร้องมองว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี น่าจะยอมรับตำแหน่งนี้ได้ ขณะที่ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี ได้ช่วยสนับสนุนว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี สามารถดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้

พร้อมพูดทำนายนายถวิล เปลี่ยนศรี เพื่อให้ยอมทิ้งตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยดี โดยกล่าวว่า หากตนเป็นนายถวิล เปลี่ยนศรี จะขอย้ายตัวเอง เพราะที่ผ่านมาทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ ศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ในยุครัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดังนั้น รัฐบาลคงไม่ต้องการให้อยู่ในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ยิ่งกล่าวอีกด้วยว่า เหตุที่ต้องย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็เพื่อให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อจะได้ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จนในที่สุดผู้ถูกร้องสามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้อย่างรวดเร็ว

จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏดังกล่าว ผู้ร้องจึงเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกร้องในการเปลี่ยนแปลงนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นกระบวนการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ถูกร้องเอง แก่เครือญาติของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าจะเป็นพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร คุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ตลอดจนพรรคเพื่อไทยที่ผู้ถูกร้องสังกัด จากการที่สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นไปดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังมีพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี อยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแต่งตั้งหรือโอน หรือทำให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่องการแต่งตั้ง หรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง และในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยการกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและมิได้เป็นไปตามที่กฎหมาย

บัญญัติ อันเป็นการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดเจน มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และจะต้องดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือ มาตรา ๒๖๙ ...” มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบาย ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ” และมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และ เลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง” โดยมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑

และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) ... ” และมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง ... และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่” ดังนั้น เมื่อผู้ร้องซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือมาตราอื่นใดอันจะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว การกระทำของผู้ถูกร้องตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ไม่ถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง และศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีคำวินิจฉัยตามคำขอของผู้ร้องได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ส่วนรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง ตามมาตรา ๒๐ จึงต้องยกเว้นให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบังคับบัญชาและสั่งการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการและหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ถือเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซง

แต่อย่างไร และการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๘ นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้เฉพาะตัวผู้ที่ใช้สถานะหรือตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น และกำหนดผลทางกฎหมายไว้เฉพาะตัวผู้กระทำ ส่วนคำว่า “ก้าวก่ายหรือแทรกแซง” นั้น ไม่มีการนิยามไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้เคยให้ความหมายไว้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้นิยามคำว่า “การก้าวก่ายหรือแทรกแซง” จึงต้องพิจารณาความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ คำว่า “ก้าวก่าย” หมายความว่า ล้วงล้ำ เข้าไปยุ่งเกี่ยวหน้าที่ผู้อื่น เหลื่อมล้ำไม่เป็นระเบียบ ส่วนคำว่า “แทรกแซง” หมายความว่า แทรกเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจการของผู้อื่น” และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า การกระทำในคดีนั้นไม่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จึงเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) ดังนั้น การกระทำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อันจะถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อื่น อันมิใช่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นอกจากจะไม่ถือว่าเป็นการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว ยังถือว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๒๖๘ โดยไม่ถือว่าเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุนี้หากการกระทำของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่วนความสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครองย่อมเป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขของกฎหมาย รวมทั้งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้สถานะหรือตำแหน่งก้าวก่ายหรือแทรกแซงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่อย่างไร

๒. ข้อเท็จจริงและผลแห่งคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ ก็ไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ถูกร้อง นอกจากเป็นการใช้อำนาจในทางการเมือง ซึ่งหากเกิดความผิดพลาดบกพร่องขึ้นย่อมต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ แล้ว เห็นได้ว่า เป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่ผู้ถูกร้อง ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้ข้าราชการ ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี และอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งข้าราชการ ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. ๑๐๐๖/ว ๔ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรี ที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แม้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งเพิกถอน ประกาศเกี่ยวกับการโอนย้ายดังกล่าวแล้ว และกำหนดให้ผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามกฎหมาย เพื่อให้ นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาก็ตาม กรณีดังกล่าวก็เป็นเรื่องของข้อพิพาทในขอบเขตของกฎหมาย ปกครอง และมาตรการเยียวยาแก้ไขปัญหอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เป็นเรื่องของการใช้สถานะ หรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง การแต่งตั้งข้าราชการอันอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๘ อีกทั้งภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาแล้ว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๑๔๐๑.๒/๐๗๗๓ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่อนุมัติรับโอนและแต่งตั้งนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจึงมีผลเสมือนว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี ไม่เคยถูกคำสั่งโอนย้ายจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเลย และเมื่อได้มี

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี กลับเข้าดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ถือว่าผู้ถูกร้องและฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศรครบถ้วนแล้ว ทำให้ข้อพิพาทและการดำเนินมาตรการเยียวยาทางปกครองได้ยุติและเสร็จสิ้นลง อีกทั้งในอดีตที่ผ่านมาได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติในการโอนย้ายผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเช่นเดียวกัน

(๒) ผู้ถูกร้องมิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี กล่าวคือ ภายหลังจากผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาแล้ว ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๔๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้อง โดยให้พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมอบหมายและมอบอำนาจให้นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ต้องให้ความยินยอมในการให้โอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้แก่ พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๗ (๑) ส่วนผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จึงได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งคือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี มิใช่ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี และแม้จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนภายหลังจากนั้นจนกระทั่งได้มีการประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ตาม เห็นได้ว่า ในขั้นตอนการแต่งตั้งโอนย้ายตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ดำเนินการ แต่เป็นการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนขั้นตอนการประชุม

ให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แม้ผู้ถูกร้องจะมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล และเป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ก็เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการประชุมคณะรัฐมนตรี มิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีในการสั่งอนุมัติโดยลำพังแต่อย่างใด ส่วนการลงนามในคำสั่งหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้น ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ปกติตามแบบพิธีการเท่านั้น

(๓) ส่วนที่ผู้ร้องอ้างในคำร้องว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ร้องสรุปว่า การกระทำของผู้ถูกร้องในคดีดังกล่าวนี้รับฟังเป็นยุติว่า มิได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ถูกร้องเห็นว่า การกล่าวสรุปจากคำพิพากษาดังกล่าวที่วินิจฉัยว่า เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่า มิได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ นั้น เป็นการสรุปที่ไม่ถูกต้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏในคำฟ้องว่าคำสั่งของผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายประการใด และแม้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง แต่ก็ได้พิพากษาว่าการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ประการใด รวมทั้งการแต่งตั้งโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรีของผู้ที่เกี่ยวข้องก็มีใช่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ก็บัญญัติให้กระทำได้โดยไม่ถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด

(๔) ข้อกล่าวหาของผู้ร้องกรณีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่าเป็นไปเพื่อแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น เป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นความจริง ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง เนื่องจากการโอนย้ายดังกล่าวเป็นการดำเนินการของพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ซึ่งได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้ถูกร้องทราบถึงความจำเป็นที่ต้องโอนย้าย เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติควรเป็นบุคคลที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจ แต่นายถวิล เปลี่ยนศรี ขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน

ได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงจนมีประชาชนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมี การกระทำที่ไม่เหมาะสมหลายอย่าง และผู้ถูกร้องไม่ได้โอนย้ายนายถวิล เป็ลยีนศรี เพื่อให้มีการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่เป็นการดำเนินการ ตามกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เมื่อมีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีการแต่งตั้งให้ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีอาวุโสลำดับที่ ๑ เป็นผู้รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ต่อมา ก.ต.ช. ซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง ได้มีการประชุมเพื่อมีมติแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งตามกฎหมายผู้ถูกร้องต้องเข้าประชุมด้วยตนเอง จะมอบหมายให้บุคคลอื่นมาประชุมแทนมิได้ และ ผู้ถูกร้องจะต้องเป็นผู้เสนอชื่อข้าราชการตำรวจซึ่งมียศพลตำรวจเอก เสนอต่อ ก.ต.ช. เพื่อมีมติแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งในการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ ที่ประชุม ได้มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่า การแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายทุกประการ ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นได้ว่าขณะที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีอาวุโสลำดับที่หนึ่ง โดยในการประชุม ก.ต.ช. เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องจึงได้เสนอชื่อพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความประพฤติและผลงานดีเด่น และมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งที่ประชุม ก.ต.ช. ได้มีมติ เป็นเอกฉันท์ ๙ เสียง เลือกให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยผู้ถูกร้องและพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ได้งดออกเสียง และพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ได้เดินออกจากที่ประชุม

ทั้งนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ถูกร้องได้ยึดมั่นประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก มิได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น โดยข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่เป็นประเด็นในการพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดจึงยังมิได้มีการตรวจสอบพิสูจน์ความมีอยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น และยังไม่เคย

มีการวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องได้มีการกระทำเช่นนั้น ซึ่งผู้ถูกร้องขอปฏิเสธว่า ไม่มีการกระทำดังที่มีการกล่าวอ้าง แต่การโอนย้ายเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกร้องทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินประสบผลสำเร็จตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๓. คำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นคำขอที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีคำวินิจฉัยตามคำขอได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ (๒) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแล้ว ตั้งแต่วันที่ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลบังคับใช้ แต่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ จึงเห็นได้ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงแล้ว พร้อมกับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ทั้งคณะ การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ คือ ความเป็น “รัฐมนตรี” ของผู้ถูกร้องที่จะต้องสิ้นสุดลงอีก ซึ่งเมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ จะให้มาพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๒ อีกไม่ได้ และจากแนวคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องหรือมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ (๒) แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามมาตรา ๑๘๐ นั้น อาจมาจากเหตุหนึ่งเหตุใดตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ก็ย่อมทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว และเมื่อพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เพราะเหตุหนึ่งเหตุใดแล้ว จะให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะซ้ำอีกย่อมไม่ได้ สถานะทางกฎหมายของรัฐมนตรีภายหลังที่พ้นจากตำแหน่งก็คือ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความต่อเนื่องไม่ให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระหว่างที่รอคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ (๒) ไม่ว่าจะเกิดเหตุใด ๆ เกิดขึ้นกับผู้ถูกร้อง คณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและดำเนินการให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งอีกมิได้ และการยื่นคำร้องของผู้ร้องเป็นการยื่นโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม โดยมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ให้ยื่นได้ในกรณีการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง เท่านั้น ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง และศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ เกี่ยวกับอำนาจศาลที่ไม่ได้กำหนดอำนาจศาลในกรณีนี้ไว้

ส่วนข้อที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมนั้น ผู้ถูกร้องขอเรียนว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องนี้โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้คือ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ ผู้ร้องไม่มีอำนาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ต้องดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นนี้

ผู้ถูกร้องยืนยันว่า ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือมาตราอื่นใด จึงขอให้ยกคำร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการไต่สวนพยาน โดยให้นายไพบูลย์ นิติตะวัน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายถวิล เปลี่ยนศรี และพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ยืนยันที่ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อศาล พร้อมมาเบิกความต่อศาล ส่วนพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง และพลตำรวจเอก อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช ให้ยืนยันที่ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อศาลแทนการมาเบิกความ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. นายไพบูลย์ นิติตะวัน ชี้แจงว่า คดีนี้ผู้ถูกร้องมีความมุ่งหมายที่จะผลักดันให้เครือญาติของผู้ถูกร้องคือ พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น ซึ่งเป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ จะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ก่อนที่พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

๒. นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชี้แจงว่า การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ถูกร้องมิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีในการส่งอนุมัติโดยลำพัง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของการประชุมคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ถูกร้องแต่อย่างใด เนื่องจากพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับการบริหารราชการและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้อง ได้เป็นผู้พิจารณาและใช้ดุลพินิจเองทั้งสิ้น โดยพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ได้แจ้งผู้ถูกร้องก่อนเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่สำคัญ และต้องเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานสนองนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาได้ และเป็นบุคคลที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ที่ผ่านมาในการปฏิบัติหน้าที่ของนายถวิล เปลี่ยนศรี ในฐานะกรรมการและเลขานุการศูนย์อำนวยการ

แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการแสดงออกต่อสาธารณะโดยไม่เหมาะสมหลายประการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ถูกร้องจึงมิได้พักท้วงแต่อย่างใด ส่วนเหตุผลการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็เพราะเกี่ยวข้องกับความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี มีความเหมาะสมในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี มากกว่า นอกจากนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็ไม่ขัดข้อง และสมัครใจที่จะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนในการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ นั้น ผู้ถูกร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเสนอให้ ก.ต.ช. พิจารณา หาก ก.ต.ช. พิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบ ตามที่ผู้ถูกร้องเสนอ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ก็ไม่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ซึ่งผู้ถูกร้องคัดเลือกจากความอาวุโส ความรู้ ความสามารถ และผลการปฏิบัติงาน ในการปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นวาระแห่งชาติเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

๓. นายถวิล เปลี่ยนศรี ชี้แจงว่า กรณีการโอนย้ายตนไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม หรือเพื่อประโยชน์ทางราชการ แต่เป็นไปเพื่อให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เพื่อให้สามารถโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มาดำรงตำแหน่งแทน และแต่งตั้งให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน

๔. พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ชี้แจงว่า พยานเริ่มเข้ารับราชการตำรวจในตำแหน่ง รองสารวัตร จนกระทั่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และปลัดกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ พยานมีความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดที่ได้มีโอกาส รับราชการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ พยานมีความตั้งใจว่าจะรับราชการ สนองเบื้องพระยุคลบาทตลอดไปตราบจนเกษียณอายุราชการ อีกทั้งยังตั้งใจว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ดีที่สุดจนเกษียณอายุราชการ และไม่เคยมคิดที่จะย้ายไปรับราชการ ในตำแหน่งอื่นได้อีก อย่างไรก็ตาม พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่า พยานจะไม่ยึดติด กับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและ

ความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดีก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม พยานมีความฉงนหรือความพึงใจในการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเนื่องจากได้รับราชการตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตราชการ โดยได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ถวายความปลอดภัยเป็นระยะเวลา ๒๕ ปีเศษ ซึ่งถือเป็นความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดในการทำงาน ส่วนความรู้สึกที่ปรากฏผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีลักษณะเสียใจและน้ำตาคลอเกิดจากความเสียใจในฐานะผู้นำองค์กรที่ไม่สามารถกำกับดูแลการทำงานของบุคลากรในองค์กรและมีการตำหนิติเตียนการทำงานของตำรวจจนทำให้มีผลถึงความเชื่อถือ ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อองค์กรตำรวจและภาพลักษณ์ขององค์กรตกต่ำในยุคที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน พยานไม่เคยยึดติดกับตำแหน่งและเตรียมพร้อมสำหรับการไปทำหน้าที่อื่นหากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดีก่อนการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติพยานได้มีการปรึกษาหารือกับพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ และก่อนดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พยานได้มีโอกาสพบกับผู้ถูกร้องหลายครั้ง แต่ไม่เคยถูกตำหนิเรื่องงานหรือทาบทามให้โอนย้าย รวมทั้งไม่มีผู้ใดเคยยื่นข้อเสนอหรือให้คำมั่นเกี่ยวกับการโอนย้ายแต่อย่างใด

๕. พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ชี้แจงว่า พยานดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในขณะที่มีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ถูกร้องมอบหมายและมอบอำนาจหน้าที่ให้พยานกำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗ วรรคสอง (๘) ซึ่งกรณีการโอนย้ายแต่งตั้งนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมาย ไม่ใช่เป็นการดำเนินการของผู้ถูกร้องโดยตรง และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องไม่เคยสั่งการให้พยานโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี หรือสั่งการให้แต่งตั้งพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรีดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแต่อย่างใด แต่เป็นการดำเนินการของพยานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้

๖. ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ชี้แจงว่า กระบวนการตามกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี พยานมิได้มีอำนาจดำเนินการหรือมีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ ทั้งสิ้น

รวมทั้งมิได้ก้าวกายหรือแทรกแซง ส่วนการแสดงความคิดเห็นที่ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนนั้น เป็นความเห็นส่วนตัวของพยานไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้อง

๗. พลตำรวจเอก อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช ชี้แจงว่า กระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มียศพลตำรวจเอก เพื่อเสนอต่อ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่ง ก.ต.ช. ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความอิสระในการพิจารณา จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียวไม่สามารถที่จะผลักดันให้คณะกรรมการทุกท่านมีความเห็นคล้อยตามได้ หาก ก.ต.ช. ไม่เห็นชอบรายชื่อตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ นายกรัฐมนตรีก็ต้องกลับมาทบทวน ซึ่งถือเป็นกระบวนการในการถ่วงดุลอำนาจในการคัดเลือกแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้มีอำนาจในการคัดเลือกเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนดดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (๔) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙ (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๓ (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ (๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอน

ออกจากตำแหน่ง” และมาตรา ๑๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ด้วย”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็น คณะกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจาก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่

จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ดังนั้น กรณีของผู้ถูกร้องตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างจากการที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญกล่าวคือ คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่ คำสั่งที่ ๔/๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายมานิต นพอมรบดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่ คำสั่งที่ ๖๓/๒๕๕๕ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นบุคคลที่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๕) ประกอบมาตรา ๑๐๒ (๖) หรือไม่ คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๕๗ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เนื่องจากเคยถูกปลดออกจากราชการ กรณีจึงถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ (๖) และทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๕) หรือไม่ จะเห็นได้ว่ากรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ทั้งกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป บุคคลเหล่านั้นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างใด แต่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็น ๓ เหตุ คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ หรือ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้ อย่างชัดเจน โดยเหตุตาม (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจาก ตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) เนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ด้วยการดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรี ของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผล ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม มาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

สำหรับกรณีความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า

นายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยนี้ ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นต้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีมิได้สิ้นสุดลงยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ไม่อาจที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีได้ต่อไป จึงเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น กรณีตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างกับการสิ้นสุดจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดลงก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

เพราะกรณีดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นไม่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างใด ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๑๘๒ มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนมิให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี มาปฏิบัติหน้าที่อันมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อคุ้มครองมิให้มีการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไกในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่นี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม

ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป ในประเด็นที่สองว่า การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นที่สุดไว้ในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ เป็นข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมมีผลผูกพัน ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นคู่ความในคดีดังกล่าวเป็นอันเด็ดขาด มิอาจกล่าวอ้างโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ จึงชอบที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับฟังมาใช้เป็นฐานตั้งต้นประกอบการตรวจค้นหาความจริงและความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญในคดีนี้ต่อไป

ข้อเท็จจริงเบื้องต้นปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งเกี่ยวกับคดีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดี (นายถวิล เปลี่ยนศรี) ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ถึงรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษา

นายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทาบถามขอรับความเห็นชอบและยินยอมการโอนผู้ฟ้องคดีจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้เห็นชอบการรับโอนผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันจันทร์) ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงอีกว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียน สับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ ต่อรัฐสภา และแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการรับผิดชอบงานด้านความมั่นคง ของประเทศจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจะสามารถปฏิบัติตามนโยบาย ด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึง วัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการโอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือระดับกระทรวง ไปดำรงตำแหน่งอื่น ก็จะต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

อีกทั้งข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนและบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ร้องว่า คดีนี้ผู้ถูกร้องมีความมุ่งหมายที่จะผลักดันให้เครือญาติของผู้ถูกร้องคือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากกำหนด เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกำหนดเวลาเกษียณอายุก่อนที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกถ้อยคำ ยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นของนายถวิล เปลี่ยนศรี ในฐานะพยานว่า กระบวนการในการโอนย้ายพยาน นั้น ไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมหรือเพื่อประโยชน์ทางราชการ แต่เป็นไปเพื่อให้ตำแหน่ง

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่พยานครองอยู่ว่างลง เพื่อให้สามารถโอนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน และเปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งพลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน โดยพยานยืนยันข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๔๗/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗

ส่วนฝ่ายผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ถูกร้องมิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีในการสั่งอนุมัติโดยลำพัง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการประชุมคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ถูกร้องแต่พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับการบริหารราชการและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้องเป็นผู้พิจารณาและใช้ดุลพินิจทั้งสิ้น และผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำอีกว่า พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ได้แจ้งผู้ถูกร้องก่อนเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่สำคัญ และต้องเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานสนองนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาได้ และเป็นบุคคลที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยที่ผ่านมานายถวิล เปลี่ยนศรี ในฐานะกรรมการและเลขานุการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน แสดงออกต่อสาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหลายประการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้ทักท้วงแต่อย่างใด ส่วนเหตุผลการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็เพราะเกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี มีความเหมาะสมในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่ไม่อาจล่วงรู้ถึงการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี และไม่อาจนำความกลับไปเปิดเผยได้

นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังให้ถ้อยคำต่อไปว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ก็ไม่ขัดข้องและสมัครใจในการมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนในการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ นั้น ผู้ถูกร้องกระทำการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเสนอให้ ก.ต.ช. พิจารณา หาก ก.ต.ช. พิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบตามที่ผู้ถูกร้องเสนอพลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ ก็ไม่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติได้ ซึ่งผู้ถูกร้องคัดเลือกจากความอาวุโส ความรู้ ความสามารถ ผลการปฏิบัติงาน ในการปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นวาระแห่งชาติเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

ส่วนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ในฐานะพยาน ได้ให้ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นว่า พยานจบการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ และด้านกฎหมายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังจบหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการลาดพูน หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง และหลักสูตรผู้บริหาร กระบวนการยุติธรรมระดับสูง โดยเข้ารับราชการตำรวจเริ่มตั้งแต่ตำแหน่งรองสารวัตรแผนก ๕ กองกำกับการสืบสวนพระนครเหนือ รองสารวัตรแผนกศึกษาอบรม กองกำกับการนโยบายและแผน กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล รองสารวัตรแผนก ๑ กองกำกับการสืบสวนพระนครใต้ ผู้ช่วยนายเวรอธิบดีกรมตำรวจ จากนั้นได้ดำรงตำแหน่งนายตำรวจราชสำนักประจำ มาโดยตลอด ต่อมาจึงดำรงตำแหน่งประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายความมั่นคง) ที่ปรึกษา สบ ๑๐ (ด้านความมั่นคงและกิจการพิเศษ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (งานบริหาร ๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และปลัดกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ พยานมีความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดที่ได้มีโอกาสรับราชการปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ พยานมีความตั้งใจว่าจะรับราชการสนองเบื้องพระยุคลบาท ตลอดไปตราบจนเกษียณอายุราชการ และไม่เคียดคิดที่จะย้ายไปรับราชการในตำแหน่งอื่นใดอีก อีกทั้งยังตั้งใจว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ดีที่สุดจนเกษียณอายุราชการ อย่างไม่รู้แก่ใจตาม พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่าพยานจะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม พยานมีความถนัดหรือความพึงพอใจในการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากได้รับ ราชการตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตราชการ โดยได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ถวายความปลอดภัย เป็นระยะเวลา ๒๕ ปีเศษ ซึ่งถือเป็นความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดในการทำงาน ส่วนความรู้สึกที่ปรากฏ ผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีลักษณะเสียใจและน้ำตาคลอเกิดจากความเสียใจในฐานะผู้นำองค์กรที่ไม่สามารถ

กำกับดูแลการทำงานของบุคลากรในองค์กรและมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทำงานของตำรวจจนทำให้มีผลถึงความเชื่อถือ ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อองค์กรตำรวจและภาพลักษณ์ขององค์กรตกต่ำในยุคที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน พยานไม่เคยยึดติดกับตำแหน่งและเตรียมพร้อมสำหรับการไปทำหน้าที่อื่น หากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดี ก่อนการย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติพยานได้มีการปรึกษาหารือกับพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ แต่ไม่เคยมีการพูดคุยหรือปรึกษาหารือกับนายถวิล เปลี่ยนศรี และก่อนการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติพยานได้มีโอกาสพบกับนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง แต่ไม่เคยถูกตำหนิเรื่องงานหรือทาบถามให้ย้าย รวมทั้งไม่มีผู้ใดเคยยื่นข้อเสนอหรือให้คำมั่นแต่อย่างใด สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นเป็นผู้ทาบถาม แต่ก็ไม่ได้ให้คำมั่นอะไรไว้แต่ประการใด

เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้มีส่วนในการดำเนินการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยเป็นผู้อนุมัติให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ทั้งผู้ถูกร้องได้ร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีและร่วมลงมติอนุมัติให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งด้วย เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกร้องก็ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ผู้ถูกร้องจะอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ถูกร้อง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนกระทำการในเรื่องนี้ด้วยหลายอย่างหลายประการ ก็ย่อมเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงในการโยกย้ายข้าราชการประจำ หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรงอยู่แล้ว หากต้องเข้าไปเป็นผู้ริเริ่มแต่อย่างใดไม่

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่าย

หรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่เป็นการกระทำ ตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย หลักการ ตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวล่วงหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารก็จะถูกห้ามการใช้อำนาจในลักษณะทำนอง เดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิด การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว กับประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ประโยชน์ ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่ กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องจาก ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบาย และทิศทาง ในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจ บังคับบัญชา และมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และ

การให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในนานาอารยประเทศนั้นถือเป็นเรื่องที่ผิดต่อกฎหมายและต่อจริยธรรม ขัดต่อหลักความเป็นธรรมและระบบการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจำต้องกระทำตามหลักของความชอบด้วยกฎหมายเสริมเข้ากับหลักของความสุจริต โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามารับการแต่งตั้งโยกย้าย หากการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐขาดประสิทธิภาพก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานด้านอื่นทั้งหมด นอกจากนี้ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลด้วย กล่าวคือ ควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยใช้หลักความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นเป็นสำคัญ และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมเป็นแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ และย่อมต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดในมาตรา ๔๒ (๒) (๓) และ (๕) ให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม โดยการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ ประกอบกับการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย จะกระทำไปตามอำเภอใจโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้นอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

จากบทบัญญัติกฎหมายและหลักการดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การดำเนินการจนมีผลให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจนโพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย โอน และการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำเบิกความด้วยวาจา และบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงเป็นหนังสือประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีลักษณ์) แจ้งว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทราบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีลักษณ์ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี

(พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่ตรงกับข้อความที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีทำเสนอต่อพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ตามบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ระบุว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติจึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจร ในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒

ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ นั้น เห็นว่า เป็นการดำเนินการในการขอรับโอน ขอทาบทาม ขอรับความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาเพียงสั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ผิดสังเกต เป็นการกระทำโดยรวบรัด ปราศจากเหตุผลอันสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ทั้งยังปรากฏการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ให้เห็นเป็นพิรุช โดยปรากฏว่าภาพถ่ายเอกสารราชการสำคัญได้แก่ บันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเรียกมาจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ระบุวันที่ที่ทำหนังสือดังกล่าวเป็นวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ แต่ภาพถ่ายบันทึกข้อความฉบับเดียวกันที่ได้มาจากนายถวิล เปลี่ยนศรี ก่อนหน้านั้นกลับระบุวันที่เป็นวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งแสดงว่าภาพถ่ายเอกสาร ๒ ฉบับนี้ ต้องมีการแก้ไขวันที่ที่ทำเอกสารให้ผิดเพี้ยนไปจากความจริงโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อปกปิดความจริงที่มีความขัดแย้งกันอยู่ในกระบวนการขอความเห็นชอบนี้ กรณีจึงสื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นปกติของการดำเนินการอันเป็นการพิรุชอย่างโจ่งแจ้ง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาติของผู้ถูกร้อง มีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่ง โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนและมีวาระซ่อนเร้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกประการหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่แท้จริงในการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐ ถือเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วน

ตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอน ขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาคือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สบก.(กบค.) ๒๔๖๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกร้อง ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นควรให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อยู่ในบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายให้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศ ในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการและเสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนาจการ พัฒนา ประสานการจัดการและติดตามประเมินผลด้านการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายอำนาจการข่าวกรอง การพัฒนาองค์กรข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้ถูกร้องรับทราบและเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามที่เสนอ และตามคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๖๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง

มอบหมายให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติราชการ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รับผิดชอบการติดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายพัฒนาระบบประกันสุขภาพ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศ เห็นได้ว่า เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลงเพื่อโอนย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งเครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ในขณะที่พลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ มีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนได้ ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นแทน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจและส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งถึงแม้พยานจะรับสมอ้างว่าการโอนย้าย

ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นความสมัครใจของพยานเองตามพระราชบัญญัติ
ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานก็ให้การด้วยว่า พยานตั้งใจจะปฏิบัติหน้าที่
ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนครบเกษียณอายุราชการ แต่จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่
ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และ
องค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหาก
ผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม
แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานนั้นขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้ถูกร้องด้วย
หากต้องการให้พยานไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใด พยานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงเห็นได้ว่า
การดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมา
ก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม
๒๕๕๔ แทนนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นว่างลง นั้น
ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่

พิจารณาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ (๑) ที่บัญญัติให้การแต่งตั้ง
ข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อข้าราชการ
ตำรวจ แล้วเสนอ ก.ต.ช. ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรี
นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง แล้วเห็นว่า การแต่งตั้งผู้บัญชาการ
ตำรวจแห่งชาติจะเริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มีศพลตำรวจเอก เพื่อเสนอต่อ
ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔
ผู้ถูกร้องในฐานะประธาน ก.ต.ช. ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณา
วาระการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
แทนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ซึ่ง ก.ต.ช. ก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่ผู้ถูกร้องเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการก้าวก้าว แทรกแซง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และการให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรง เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริงที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง และเป็นลุงของหลานอาของผู้ถูกร้องย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชน แต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรม และความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการ แต่งตั้ง โยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก้าวการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือ การให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

สำหรับข้ออ้างที่ผู้ถูกร้องได้อ้างในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า เป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้น เห็นว่า มิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้อง นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี ว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีเองนั้น เห็นว่า แม้เพียงแต่การเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงผู้อื่น ยังต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยังต้องถูกห้ามไปด้วย ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่

การกระทำนั้นก็เข้าช้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” ส่วนมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” จากข้อความที่ปรากฏในบทบัญญัติทั้งสองมาตราแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น คดีนี้เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้วผู้ถูกร้องจึงไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปในประเด็นที่สามว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งวินิจฉัยว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ ว่า ความเป็น

รัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อใด ซึ่งการที่รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ไว้แล้วว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว จึงทำให้เฉพาะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้ยุบพรรคพลังประชาชน เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กรรมการบริหารพรรค ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว และรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี จึงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการลงมติอันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้ายนายถวิล เป็ลยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการ

อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
ย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒
วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่
จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และการให้
นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
เพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบ รวดรัด ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามปกติ เป็นวาระเพื่อทราบจรเมื่อวันที่
๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการ
ประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั้นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุม
และลงมติในวันนั้น จึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวกาย และแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็น
การกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้
ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒
วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

สำหรับประเด็นตามคำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
คนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมนั้น ไม่อยู่ในขอบเขตการเสนอคำร้อง
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำขอในส่วนนี้

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง
ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง และ
ของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง
หรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)
และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง
เป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่ได้ร่วมมีมติในการประชุม
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวกายและแทรกแซงข้าราชการประจำ

อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

นายจรูญ อินทจาร
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไข่มุกด์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๙๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา ๑๘๐ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒
- (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๘๑ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๑๘๒ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

(๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดคดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๔) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๓

(๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้ำกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๖๘ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

... (๓) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(๔) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ...

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๗ สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ ...

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(๔) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ...

(๘) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ...

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๗ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

... ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้อันนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (๔) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา ๑๕๕ หรือมาตรา ๑๕๙ (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๓ (๗) กระทำการอันต้องห้าม ตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ (๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า กรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณียกเว้นการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้ว หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็นสามกรณี คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

โดยกรณี (๒) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ด้วยการดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม มาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่สอง มีว่า การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ ฟังเป็นที่ยุติว่า การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี มิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างโดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ

ประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี ว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพมีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า เมื่อได้มีการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ก็มีผลทำให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงว่างลงและได้มีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จากข้าราชการตำรวจมาเป็นข้าราชการพลเรือนและให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแทน นายถวิล เปลี่ยนศรี เมื่อได้มีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี แล้ว ก็ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง ต่อมาได้มีการแต่งตั้งให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ซึ่งผู้ร้องร้องว่าการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไปและย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ก็เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง อันจะทำให้สามารถแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้ถูกร้องโดยเป็นพี่ชายของอดีตภรรยา พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นพี่ชายผู้ถูกร้อง สอดคล้องกับคำให้การของนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งได้เบิกความไว้ต่อศาลรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกัน

กระบวนการในการโยกย้ายดังกล่าวนี้ ผู้ถูกร้องได้เข้าไปก้าวก่าย แทรกแซง อย่างไรหรือไม่ ผู้ถูกร้องได้ให้การในประเด็นการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามบันทึกถ้อยคำยืนยัน ข้อเท็จจริงหรือความเห็นลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ได้ความว่า แม้ผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่ง

สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้โอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ถูกร้องอ้างว่าการโอนย้ายดังกล่าว มิได้เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ แต่เป็นการริเริ่มและดำเนินการของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ)

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คือ เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่องการโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอัตราตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ และมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนผู้ฟ้องคดีและดำเนินการขอทบทวนขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนดังกล่าว จึงเสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ให้ความเห็นชอบและยินยอมการโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

จากบันทึกข้อความสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีข้อความระบุว่า ขอให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ทบทวนขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) นอกจากนี้ ตามบันทึกข้อความที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓

ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) อ้างว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี มิได้เป็นการริเริ่มจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) การใช้คำว่าให้ทราบ ขอรับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แสดงว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ไม่รู้และไม่ทราบมาก่อน จึงต้องมีการทราบ นอกจากนี้ ในบันทึกข้อความถึงรองนายกรัฐมนตรี ที่สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนแล้ว ก็ขัดกับความเป็นจริงเพราะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงขัดกับคำให้การของผู้ถูกร้อง แต่พฤติการณ์อันปรากฏจากบันทึกข้อความสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ ซึ่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีคือบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของนายกรัฐมนตรีนั่นเอง และโดยลำพังหากนายกรัฐมนตรีไม่มีการสั่งการให้สำนักงานเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีทำบันทึกข้อความลักษณะเช่นนี้ ลำพังเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ไม่อาจทำบันทึกข้อความเช่นนี้ได้ พฤติการณ์จึงเป็นที่พึงเชื่อว่า การริเริ่มโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี มาจากการริเริ่มของผู้ถูกร้องเอง

ผู้ถูกร้องได้ให้การไว้ในข้อ ๔ ตามบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็น ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๗ ที่ว่า ขั้นตอนการแต่งตั้งโอนย้ายตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี นั้น เป็นขั้นตอนการประชุมให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แม้ผู้ถูกร้องจะมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล และเป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ก็เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการประชุมคณะรัฐมนตรี มิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีในการสั่งอนุมัติโดยลำพัง ส่วนการลงนามในคำสั่งหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้วนั้น ก็เป็นการดำเนินการ

ตามอำนาจหน้าที่ปกติตามแบบพิธีการเท่านั้น มิใช่การใช้สถานะหรือตำแหน่งอันมีลักษณะเป็นส่วนตัว เข้าไปดำเนินการในการแต่งตั้งโยนย้ายแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาบันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแจ้งถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี เป็นหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันอาทิตย์ เป็นวันหยุดราชการ และได้มีการเห็นชอบของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันจันทร์วันถัดไป ส่วนผู้ถูกร้องก็ได้ลงนามเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อันเป็นการผิดปกติวิสัยของการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นการเร่งด่วนอย่างผิดปกติและโดยวิสัยการโยกย้ายข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็น่าจะมีการทาบทามให้ทราบก่อนล่วงหน้าหรือเป็นไปตามความประสงค์ของข้าราชการผู้นั้น ยกเว้นในกรณีที่มีความประหลาดที่จำเป็น ต้องย้ายให้พ้นจากหน้าที่เดิม แต่กรณีนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความบกพร่องแต่อย่างใด จึงมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของการประชุมคณะรัฐมนตรี ตามที่ผู้ถูกร้องได้ให้การไว้

การย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาแทนตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นไปด้วยความเต็มใจ สมัคใจ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ในขณะที่พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ มีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนได้ ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นแทน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจ และส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งถึงแม้พยานจะรับสมอ้างว่าการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นความสมัครใจของพยานเองตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานก็ให้การด้วยว่า พยานตั้งใจจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จนครบเกษียณอายุราชการ แต่จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ และจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานนั้นขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้ถูกร้องด้วย

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นในช่วงก่อนที่จะมีการโอนย้ายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีข่าวปรากฏในสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ เผยแพร่ในลักษณะที่ว่า พยานไม่ประสงค์จะโอนย้ายจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยแสดงอาการเสียใจที่ถูกโยกย้ายตำแหน่ง ซึ่งบางสื่อระบุว่าน้ำตาคลอในเรื่องนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่าย่อมมีผลกระทบต่อจิตใจและความรู้สึก พยานต้องใช้เวลาานานหรือไม่ที่จำใจยอมรับสภาพนี้ได้ นั้น พยานขอกราบเรียนว่า ความรู้สึกที่ปรากฏออกไปดังกล่าวเกิดจากความเสียใจในฐานะผู้นำองค์กรที่ไม่สามารถกำกับดูแลการทำงานของบุคลากรในองค์กร จากเหตุการณ์ฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องบ่อนการพนันและมีการดำเนินคดีการทำงานของตำรวจรวมทั้งมีการพูดถึงเรื่องความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงาน แม้ว่าพยานจะได้พยายามกำชับ กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด แต่ก็ยังไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น จนทำให้มีผลถึงความเชื่อถือ ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อองค์กรตำรวจ และทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรตกต่ำในยุคที่พยานรับผิดชอบเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งการที่บางสื่อเข้าใจว่าเกิดจากการไม่ประสงค์โอนย้ายจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะไม่เคยยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่และเตรียมพร้อมสำหรับการไปทำหน้าที่อื่นหากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดี ดังที่ได้ประกาศไว้ตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งเมื่อ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ และนอกจากนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ยังได้ให้ข้อเท็จจริงต่อไปว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นเหตุการณ์ในห้วงประมาณเดือนสิงหาคมถึงกันยายน ๒๕๕๔ พยานจึงได้เริ่มปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ ตลอดจนเพื่อนฝูงสนิทเพื่อขอคำแนะนำโดยพยานพร้อมจะโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่นที่มีศักดิ์ศรี มีความรับผิดชอบ มีลักษณะงานเกี่ยวเนื่องกันกับประสบการณ์และความรู้ความสามารถในอดีตของพยาน ซึ่งพยานเห็นเองว่า มีบางตำแหน่งที่ประสบการณ์ในการทำงานของ

พยานน่าจะสามารถที่จะปฏิบัติงานตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้นได้ ประกอบกับในช่วงนั้น เป็นช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณจะมีข้าราชการระดับปลัดกระทรวงว่างหลายตำแหน่ง รวมทั้งมีข่าวเกี่ยวกับการโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการระดับนี้ในบางตำแหน่ง จึงมีความเป็นไปได้ที่พยานสามารถโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างอื่นภายใต้หลักความสมัครใจ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีผู้ที่พยานปรึกษาขอรับคำแนะนำหลายท่าน หนึ่งในนั้นคือ พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงเนื่องจากเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาของพยานและเคยทำงานร่วมกัน

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนที่พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ได้ตอบข้อซักถามว่าผู้ใด เป็นผู้ตำหนิ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ตอบข้อซักถามว่า ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง เป็นผู้ตำหนิโดยผ่านทางสื่อมวลชน นอกจากนั้น พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ตอบข้อซักถาม ตอนหนึ่งว่า ต้องกราบเรียนด้วยความสัตย์จริง เมื่อผู้บังคับบัญชาที่ดูแลตำรวจเห็นว่าไม่เหมาะสม พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ก็ยินดีที่จะไป เป็นความสมัครใจที่จะย้ายไป ส่วนที่ไหนนั้นก็เป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณา ถ้าจะกราบเรียนว่าทำไมถึงเลือกมาที่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา แต่ถามว่าพยานเลือกสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ถึงแม้ว่ากำลังพลน้อยกว่า แต่ลักษณะงานจะคล้ายกับตำรวจ คือว่า ตำรวจคุมเรื่องนโยบายความมั่นคงภายใน ตำรวจเป็นฝ่ายปฏิบัติ แต่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดูเรื่องนโยบาย เรื่องที่สนใจที่ทำอยู่ก็เรื่องที่ผมทำมาตลอดก็คือความมั่นคงของสถาบันตำรวจ

จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปอยู่ในตำแหน่งเลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แม้จะอ้างว่าเป็นไปด้วยความสมัครใจ แต่ก็มีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าค่ากล่าวอ้างนั้นไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ เนื่องจากภายหลังจากที่ถูกตำหนิแล้ว เมื่อผู้บังคับบัญชาที่ดูแลตำรวจเห็นว่าไม่เหมาะสม พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ก็ยินดีที่จะไป ย่อมแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจของพยานเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้ถูกร้อง และกรณีที่ไม่ถึงเลือกมาที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา แต่ถามว่า ตัวผมเลือกสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ถึงแม้ว่า กำลังพลน้อยกว่า แต่ลักษณะงานจะคล้ายกับตำรวจ คือว่า ตำรวจคุมเรื่องนโยบายความมั่นคงภายใน ตำรวจเป็นฝ่ายปฏิบัติ แต่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดูเรื่องนโยบาย เรื่องที่สนใจที่ทำอยู่ก็เรื่องที่

ผมทำมาตลอดก็คือความมั่นคงของสถาบันตำรวจ ข้ออ้างดังกล่าวที่ว่าสมัครใจไปอยู่ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็ไม่เป็นความจริง เนื่องจากนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้เบิกความในวันไต่สวนพยานบุคคล วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ตอนหนึ่งว่า “ผมได้พบกับท่านพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี น่าจะเป็นช่วงของปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ช่วงนั้นท่านนายกรัฐมนตรียได้เรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งผมเป็นหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในขณะนั้นได้พบกับท่านพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ซึ่งขณะนั้นมีข่าวว่าท่านถูกกดดันที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งท่านได้ออกมาร้องต่อสื่อมวลชน สื่อมวลชนถึงขนาดลงข่าวว่าท่านให้สัมภาษณ์ด้วยน้ำเสียงที่สิ้นเครื่อง และมีน้ำตาคลอเบา ว่าท่านถูกบีบบังคับในทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ท่านยังพูดถึงองค์กรของท่านว่า ถ้าจะให้ท่านพ้นตำแหน่งไปก็ขออย่าได้ทำร้ายในส่วนที่องค์กรซึ่งหมายถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในโอกาสที่ท่านได้พบผมอย่างที่ผมได้เรียนไปแล้วว่า ในวันที่นายกรัฐมนตรียได้เรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการพร้อมกันที่ตึกสันติไมตรี ผมจำวันเวลาที่แน่นอนไม่ได้ แต่จำได้ว่าอยู่ในช่วงเดือนสิงหาคมถึงต้นเดือนกันยายน เข้าใจว่าท่านนายกรัฐมนตรียยังคงเข้ามาหลังจากแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ เข้าใจว่าจะเป็นช่วงต่อจากนั้นก็พบกับท่านพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พูดกับพยานว่าท่านไม่มาที่ตำแหน่งที่พยาน ขอให้ผมสบายใจได้ ท่านใช้คำทุกครั้งทีพูดกันคือใช้คำว่า “พีหวิน” ครับ พีหวินสบายใจได้พยานไม่ได้ไปที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ พยานจะอยู่ต่อสู้อู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผมก็เรียนท่านกลับไปครับว่า ดีแล้วครับท่าน เพราะท่านไม่ได้มีความผิดอะไรและที่ท่านมีกฎหมายคุ้มครองท่าน ท่านก็สามารถสู้ได้เต็มที่อันนี้ก็เป็นข้อมูลที่ผมก็ยังไม่เคยเปิดเผยที่ใดมาก่อน” ประกอบกับข้อเท็จจริงว่า พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ถามความสมัครใจพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ก็ตกลงโดย พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ได้มีหนังสือถึงพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่เกิดกรณีที่จะมีข่าวย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี เพียง ๑ เดือนออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปลายเดือนสิงหาคม หากประสงค์จะย้ายไปตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งว่างลงตั้งแต่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ก็ไม่มีเหตุที่จะทิ้งช่วงเวลาให้เนิ่นนาน ที่มีการถามความสมัครใจในการย้ายในวันที่ ๒๙ และตอบความสมัครใจในวันที่ ๓๐ กันยายน ประกอบกับหลังจากพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประมาณ ๑ ปี ก็ได้มีการโอนย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นคนละสายงานและต่างสังกัดกัน และไม่ใช้ตำแหน่ง

ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแต่เป็นตำแหน่งที่มีผู้ได้บังคับบัญชามาก มีงบประมาณสูง และการโอนย้ายไปเป็น ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งอยู่คนละสังกัด ลำพังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็ไม่สามารถทาบทาม และดำเนินการได้โดยลำพัง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงจะสามารถ ดำเนินการได้

หลังจาก ย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคง มีผลให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง ผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบาย ตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เป็นผู้เสนอพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงษ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นพี่ชาย ภรรยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นพี่ชายของผู้ถูกร้อง พฤติกรรมในการโอนย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอาจเป็นการกระทำโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของผู้ถูกร้องก็มีเจตนามุ่งหวังเพื่อให้มีตำแหน่งรองรับ สำหรับการย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ให้พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แม้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จะยืนยันว่าเป็นการย้ายด้วยความเต็มใจ ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันบ่งชี้ว่า การที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยอมย้ายออกจากตำแหน่งนั้น มีลักษณะ จำใจต้องย้ายด้วยเหตุปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน โดยมีเป้าหมายก็คือ เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติว่างลง การดำเนินการให้มีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากเลขาธิการสภาความมั่นคง แห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และการโอนย้าย พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคง และการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงษ์ เป็นผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ ซึ่งทุกตำแหน่งที่มีการโอนย้ายต้องมีกระบวนการดำเนินการหลายขั้นตอน และการโอนย้าย ในแต่ละตำแหน่งนั้น ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทุกขั้นตอนและเป็น การดำเนินการอย่างเร่งรีบ สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้นซึ่งไม่ใช่วิสัยในการโอนย้ายข้าราชการ ตามปกติ หากผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าไปมีส่วนหรือมีบทบาทสั่งการย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ จึงมีเหตุให้ เชื่อได้ว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชน แต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อันเป็น การกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรมและความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการ

ต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมือง”

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐาน พฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้วเห็นว่า การดำเนินการโยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นพี่ชายภรรยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นพี่ชายของผู้ถูกร้องอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ข้ออ้างที่ผู้ถูกร้องได้อ้างในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า เป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้น เห็นว่า มิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้ถูกร้องในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ถูกร้อง ในคดีนี้) ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น นอกจาก จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผล รองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอน ผู้ฟ้องคดี (นายถวิล เปลี่ยนศรี) ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือ ไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความ เหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า ผู้ร้องมิได้เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ร้องและคณะรัฐมนตรีเองนั้น เห็นว่า แม้เพียงแต่การเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงผู้อื่น ยังต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการ อันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยังต้องถูกห้ามไปด้วย ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมืองเข้าไป แทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่ การกระทำนั้นก็เข้าข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า ผู้ร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็น รัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าหากความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” ส่วนมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” จากข้อความที่ปรากฏในบทบัญญัติทั้งสองมาตราแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น การกระทำผู้ถูกร้องจึงต้องด้วยมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ในคดีนี้เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แต่ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ ที่อนุมัติให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ รัฐมนตรีที่เข้าประชุมและมีมติในการประชุมดังกล่าว ต้องรับผิดชอบร่วมกันกับผู้ถูกร้องที่ได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นจึงสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือที่ไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองและของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่ได้ร่วมมีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

นายจรรุญ อินทजार

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคธีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิด ลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (๔) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือ มาตรา ๑๕๙ (๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔ (๖) มีพระบรมราชโองการ

ให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๓ (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ (๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ดังนั้น กรณีของผู้ถูกร้องตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างจากการที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๙ กรณีถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญได้มีพระบรมราชโองการให้นายวิรุฬพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายวิรุฬ สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๖) กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายวิรุฬสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ อีก ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง

คำสั่งที่ ๔/๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายมานิต นพอมรบดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) กรณีถือหุ้นในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ ภายหลังจากที่นายมานิตได้ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๓ ความเป็นรัฐมนตรีของนายมานิตจึงสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อขณะยื่นคำร้องนี้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายมานิตได้สิ้นสุดลงแล้ว กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำสั่งที่ ๖๓/๒๕๕๕ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นบุคคลที่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ เพราะทุจริต

ต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๕) ประกอบมาตรา ๑๐๒ (๖) แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายยงยุทธได้ยื่นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายยงยุทธสิ้นสุดลงด้วยการลาออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) ตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งแม้ว่าการเข้าชื่อกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อยื่นคำร้องนี้ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดขึ้นก่อนวันที่นายยงยุทธยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยกรณี ของนายยงยุทธ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ อันเป็นเวลาหลังจากที่สมาชิกภาพความเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรของนายยงยุทธได้สิ้นสุดลงด้วยการลาออกแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีวัตถุแห่งคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะวินิจฉัย กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

คำสั่งที่ ๑๙/๒๕๕๗ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เนื่องจากเคยถูกปลดออกจากราชการ กรณีจึงถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ (๖) และทำให้สมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายอภิสิทธิ์สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๕) ในระหว่างการ พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายอภิสิทธิ์สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๑) กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง

จะเห็นได้ว่ากรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้น ทั้งกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว หรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างใด แต่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้ว หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็น ๓ กรณี คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ หรือ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้ว เห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน โดยกรณี (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ด้วยการดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งสำคัญ โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

สำหรับกรณีความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า นายสมักร สุนทรเวช ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น กระทำการอันต้องห้ามตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมัครสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรียังเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคพลังประชาชน และกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ ผลของคำวินิจฉัยนี้ ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียู่ในขณะนั้นต้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีมิได้สิ้นสุดลงยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นผลให้นายกรัฐมนตรียุติการดำรงตำแหน่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ไม่มีอำนาจที่จะอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรียังได้ต่อไป จึงเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรียุติการดำรงตำแหน่งแล้ว รัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรียุติการดำรงตำแหน่งแล้ว เมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น กรณีตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างจากการสิ้นสุดจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลเหล่านั้น สิ้นสุดลงก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เพราะกรณีดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้น ไม่อาจอยู่ในตำแหน่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สิ้นสุดแล้วแต่อย่างใด ประกอบกับบทบัญญัติ

มาตรา ๑๘๒ มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนมิให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มาปฏิบัติหน้าที่ อันมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อคุ้มครองมิให้มีการละเมิดบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญมาตรานี้ เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไก ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่นี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม

ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของ นายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และ มาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปในประเด็นที่สองว่า การกระทำของผู้ถูกร้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) หรือไม่

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นที่สุดไว้ในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ เป็นข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมมีผลผูกพัน ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นคู่ความในคดีดังกล่าวเป็นอันเด็ดขาด มิอาจกล่าวอ้างโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ จึงชอบที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับฟังมาใช้เป็นฐานตั้งต้นประกอบการตรวจค้นหาความจริงและความชอบด้วย รัฐธรรมนูญในคดีนี้ต่อไป

ข้อเท็จจริงเบื้องต้นปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งเกี่ยวกับคดีนี้ว่า “ผู้ฟ้องคดี (นายถวิล เปลี่ยนศรี) ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ถึงรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ เห็นควรให้ ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทราบขอรับ ความเห็นชอบและยินยอมการโอนผู้ฟ้องคดีจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ)

ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ได้เห็นชอบการรับโอนผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันจันทร์) ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ฉบับที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ฉบับที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ฉบับที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งต่อมา ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔

ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ”

นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงอีกว่า “แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของประเทศจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการโอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือระดับกระทรวงไปดำรงตำแหน่งอื่น ก็จะต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย”

เมื่อนำเอกสารหลักฐานและคำเบิกความของพยานบุคคลที่ได้จากการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณาประกอบด้วยแล้ว ปรากฏว่า การดำเนินการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปนั้น ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าหน่วยงานของผู้ถูกร้องเองเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏจากบันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงานที่จะโอนย้ายและหน่วยงานที่จะรับโอนย้าย เพื่อสอบถามว่า จะให้ความเห็นชอบและยินยอมการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี หรือไม่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นผลให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เปิดช่องให้สามารถโอนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน และทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาติของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ การดำเนินการทั้งสามส่วนนี้

มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันโดยสภาพการณ์ กรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การดำเนินการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจโดยชอบหรือไม่ และมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้ถูกร้องหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงได้ความจากการไต่สวนและบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเพิ่มเติมจากผู้ร้องว่า คดีนี้ผู้ถูกร้องมีความมุ่งหมายที่จะผลักดันให้เครือญาติของผู้ถูกร้องคือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกำหนดเวลาเกษียณอายุ ก่อนที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จะเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นของนายถวิล เปลี่ยนศรี ในฐานะประธานคณะกรรมการในการโอนย้ายพยาน นั้น ไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมหรือเพื่อประโยชน์ทางราชการ แต่เป็นไปเพื่อทำให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่พยานครองอยู่ว่างลง เพื่อให้สามารถโอนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มาดำรงตำแหน่งแทน และเปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนได้ โดยพยานยืนยันข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๔๗/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗

ส่วนฝ่ายผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี นั้น ผู้ถูกร้องมิได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของการเป็นนายกรัฐมนตรีในการสั่งอนุมัติโดยลำพัง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติในการประชุมคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ถูกร้อง แต่พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับการบริหารราชการและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้องเป็นผู้พิจารณาและใช้ดุลพินิจทั้งสิ้น และผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำอีกว่าพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ได้แจ้งผู้ถูกร้องก่อนเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่สำคัญ และต้องเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานสนองนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาได้ และเป็นบุคคลที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ที่ผ่านมานายถวิล เปลี่ยนศรี ในฐานะกรรมการและเลขานุการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) แสดงออกต่อสาธารณชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เหมาะสมหลายประการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติโอนย้ายนายถวิล ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้ทักท้วงแต่อย่างใด ส่วนเหตุผล

การย้ายนายถวิลก็เพราะเกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ และเห็นว่านายถวิลมีความเหมาะสมในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่ไม่อาจล่วงรู้ถึงการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี และไม่อาจนำความกลับไปเปิดเผยได้

นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังให้ถ้อยคำต่อไปว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ก็ไม่ขัดข้องและสมัครใจในการมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนในการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ นั้น ผู้ถูกร้องกระทำการตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเสนอให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) พิจารณา หากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) พิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบตามที่ผู้ถูกร้องเสนอ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ก็ไม่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ซึ่งผู้ถูกร้องคัดเลือกจากความอาวุโส ความรู้ ความสามารถ ผลการปฏิบัติงานในการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นวาระแห่งชาติเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

ส่วนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ในฐานะพยาน ได้ให้ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นว่า พยานจบการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ และด้านกฎหมายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังจบหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการลาดพูน หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง และหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง โดยเข้ารับราชการตำรวจเริ่มตั้งแต่ตำแหน่งรองสารวัตรแผนก ๕ กองกำกับการสืบสวนพระนครเหนือ รองสารวัตรแผนกศึกษาอบรม กองกำกับการนโยบายและแผนกบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล รองสารวัตรแผนก ๑ กองกำกับการสืบสวนพระนครใต้ ผู้ช่วยนายเวรอธิบดีกรมตำรวจ จากนั้นได้ดำรงตำแหน่งนายตำรวจราชสำนักประจำ มาโดยตลอด ต่อมาจึงดำรงตำแหน่งประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายความมั่นคง) ที่ปรึกษา สบ ๑๐ (ด้านความมั่นคงและกิจการพิเศษ) รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (งานบริหาร ๑) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และปลัดกระทรวงคมนาคม ตามลำดับ พยานมีความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดที่ได้มีโอกาสรับราชการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้านายตำรวจราชสำนักประจำ พยานมีความตั้งใจว่าจะรับราชการสนองเบื้องพระยุคลบาทตลอดไปตราบจนเกษียณอายุราชการ และไม่เคยคิดที่จะย้ายไปรับราชการใน

ตำแหน่งอื่นได้อีก อีกทั้งยังตั้งใจว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ดีที่สุดจนเกษียณอายุราชการ อย่างไรก็ตาม พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่า พยานจะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามพยานมีความถนัดหรือความพึงใจในการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากได้รับราชการตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นชีวิตราชการ โดยได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ถวายความปลอดภัยเป็นระยะเวลา ๒๕ ปีเศษ ซึ่งถือเป็นความภาคภูมิใจและเป็นเกียรติประวัติสูงสุดในการทำงาน ส่วนความรู้สึกที่ปรากฏผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีลักษณะเสียใจและน้ำตาคลอเกิดจากความเสียใจในฐานะผู้นำองค์กรที่ไม่สามารถกำกับดูแลการทำงานของบุคลากรในองค์กรและมีการตำหนิติเตียน การทำงานของตำรวจ จนทำให้มีผลถึงความเชื่อถือความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อองค์กรตำรวจและภาพลักษณ์ขององค์กรตกต่ำในยุคที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน พยานไม่เคยยึดติดกับตำแหน่งและเตรียมพร้อมสำหรับการไปทำหน้าที่อื่นหากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดี ก่อนการย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พยานได้มีการปรึกษาหารือกับพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ แต่ไม่เคยมีการพูดคุยหรือปรึกษาหารือกับนายถวิล เปลี่ยนศรี และก่อนการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พยานได้มีโอกาสพบกับผู้ถูกร้องหลายครั้ง แต่ไม่เคยถูกตำหนิเรื่องงานหรือทาบทามให้ย้ายรวมทั้งไม่มีผู้ใดเคยยื่นข้อเสนอหรือให้คำมั่นแต่อย่างใด สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นเป็นผู้ทาบทาม แต่ก็ไม่ได้ให้คำมั่นอะไรไว้แต่ประการใด

เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องได้มีส่วนในการดำเนินการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยเป็นผู้อนุมัติให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ทั้งผู้ถูกร้องได้ร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีและร่วมลงมติอนุมัติให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งด้วย เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้ถูกร้องก็ได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ผู้ถูกร้องจะอ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มของผู้ถูกร้อง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า ผู้ถูกร้องมีส่วนกระทำการในเรื่องนี้ด้วยหลายอย่างหลายประการ ก็ย่อมเป็นการก้าวก้าวหรือแทรกแซงในการโยกย้าย

ข้าราชการประจำ หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรงอยู่แล้ว หากจำเป็นต้องเข้าไปเป็นผู้ริเริ่มแต่อย่างใดไม่

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย หลักการตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารก็จะต้องถูกห้ามการใช้อำนาจในลักษณะทำนองเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ อันเนื่องจากการใช้อำนาจ

ในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งขัดกันในขณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตามมาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชา และมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในนานาอารยประเทศนั้นถือเป็นเรื่องที่ผิดต่อกฎหมายและต่อจริยธรรม ขัดต่อหลักความเป็นธรรม และระบบการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจำต้องกระทำตามหลักของความชอบด้วยกฎหมาย เสริมเข้ากับหลักของความสุจริต โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามารับการแต่งตั้งโยกย้าย หากการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐขาดประสิทธิภาพก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานด้านอื่นทั้งหมด นอกจากนี้ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลด้วย กล่าวคือ ควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยใช้หลักความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นเป็นสำคัญ และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมเป็นแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ และย่อมต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดในมาตรา ๔๒ (๒) (๓) และ (๕) ให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องคำนึงถึง

ระบบคุณธรรม โดยการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ ประกอบกับการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย จะกระทำไปตามอำเภอใจโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้นอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

จากบทบัญญัติกฎหมายและหลักการดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การดำเนินการจนมีผลให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย โอน และการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำเบิกความด้วยวาจา และบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) แจ้งว่าเห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทบทวนขอรับความเห็นชอบ

และยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่ตรงกับข้อความที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเสนอต่อพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ตามบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันอาทิตย์ที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ระบุว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ การอ้างว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไปยังรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่า วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้ขอให้สำนักเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าว ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ นั้น เห็นว่า การดำเนินการในการขอรับโอน ขอทาบทาม ขอรับความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ระยะเวลา เพียง ๔ วัน แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบผิดสังเกต เป็นการกระทำโดยรวบรัด ปราศจากเหตุผลอันสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว ทั้งยังปรากฏการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ให้เห็นเป็นพิรุณ โดยปรากฏว่าภาพถ่ายเอกสารราชการสำคัญ ได้แก่ บันทึกรื้อข้อความของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเรียกมาจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ระบุวันที่ที่ทำบันทึกเป็นวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ แต่ภาพถ่ายบันทึกข้อความฉบับเดียวกันที่ได้มาจากนายถวิล เปลี่ยนศรี ก่อนหน้านั้น กลับระบุวันที่ เป็นวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งแสดงว่า ภาพถ่ายเอกสาร ๒ ฉบับนี้ ต้องมีการแก้ไขวันที่ที่ทำเอกสาร ให้ผิดเพี้ยนไปจากความจริง โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อปกปิดความจริงเกี่ยวกับการดำเนินการที่ขัดแย้ง กันอยู่ในกระบวนการขอความเห็นชอบนี้ ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า เลขที่หนังสือออกของรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นเลขออก ก่อนบันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ซึ่งลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงสื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นปกติของการดำเนินการอันเป็นพิรุณอย่างโจ่งแจ้ง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้ พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาติของผู้ถูกร้อง มีโอกาสขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่ง โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนและมีวาระซ่อนเร้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วย หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกประการหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่แท้จริงในการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐ ถือเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอน ขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจ และหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาคือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สบก.(กบค.) ๒๔๖๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกร้อง ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นควรให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อยู่ในบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายให้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคง

ของประเทศในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ กับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการ และเสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนาจการ พัฒนาประสานการจัดการและติดตามประเมินผลด้านการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนานโยบายอำนาจการข่าวกรอง การพัฒนาองค์กรข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้ถูกร้องรับทราบและเห็นชอบให้ ดำเนินการต่อไปตามที่เสนอ และตามคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ ๑๖๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติ ราชการ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รับผิดชอบการติดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายพัฒนาระบบประกันสุขภาพ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศ เห็นได้ว่า เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไป ตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลงเพื่อโอนย้าย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งญาติของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับ พระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ในขณะที่พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ มีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์

ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนได้ ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นก่อน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำเมื่อเจ้าตัวสมัครใจ และส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งถึงแม้พยานจะรับสมอ้างว่าการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นความสมัครใจของพยานเองตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานก็ให้การด้วยว่า พยานตั้งใจจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจนครบเกษียณอายุราชการ แต่จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานนั้นขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือผู้ถูกร้องด้วย หากต้องการให้พยานไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใด พยานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ แทนนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นว่างลง นั้น ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่

พิจารณาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ (๑) ที่บัญญัติให้การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อข้าราชการตำรวจ แล้วเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ

แต่งตั้ง แล้วเห็นว่า การแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะเริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มียศพลตำรวจเอก เพื่อเสนอต่อ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องในฐานะประธาน ก.ต.ช. ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาวาระการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แทนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ถูกร้องเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการก้าวก่าย แทรกแซง การบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย และการให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรง เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริงที่รู้กันโดยทั่วไปว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อติภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง และเป็นลุงของหลานอาของผู้ถูกร้องย่อมถือได้ว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขัดจริยธรรม คุณธรรมและความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมือง”

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการโยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวกายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

สำหรับข้ออ้างที่ผู้ถูกร้องได้อ้างในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า เป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้น เห็นว่า มิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ดุลพินิจในการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่านายถวิล เปลี่ยนศรีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร ที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีเองนั้น เห็นว่า แม้เพียงแต่การเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงผู้อื่น ยังต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยังต้องถูกห้ามไปด้วย ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมือง

เข้าไปแทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่ การกระทำนั้นก็เข้าช้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือว่าเป็น การกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำการได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็น รัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าหากความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจาก ตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” ส่วนมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำ การอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” จากข้อความที่ปรากฏในบทบัญญัติ ทั้งสองมาตราแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรี ที่พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น คดีนี้เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้าม

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปในประเด็นที่สามว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) ซึ่งวินิจฉัยว่า “...ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือจึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑...” และ

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งวินิจฉัยว่า “... ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา

๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๙๑ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อใด ซึ่งการที่รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ไว้แล้วว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว จึงทำให้เฉพาะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้ยุบพรรคพลังประชาชน เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กรรมการบริหารพรรค ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว รัฐมนตรีที่เหลืออยู่ที่ไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี จึงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่...”

ดังนั้น ในคดีนี้เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือที่ไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี ยังอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ดังนั้น ในคดีนี้หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการก้าวกายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบ รวบรัด ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนปกติ เป็นวาระเพื่อทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั้นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุมและลงมติในวันนั้น จึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวก้าว และแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

สำหรับประเด็นตามคำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม นั้น เห็นว่า ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว คำขอของผู้ร้อง เป็นคำขอที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่อยู่ในขอบเขตการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำขอในส่วนนี้

นายจรัญ ภัคศิธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้ในมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง แยกต่างหากจากกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมีเหตุตามวรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และตามวรรคสอง ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงแล้ว จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีกไม่ได้

ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง

กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมีได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า ยังมีได้พ้นจากตำแหน่งโดยทันทีหรือพ้นจากตำแหน่งเป็นการเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ปัญหามีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หรือไม่ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็น ๓ กรณี คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน โดยกรณี (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง นั้น ไม่รวมนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม เพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งก็หมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณี ตายหรือลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม อันเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

หรือรัฐมนตรีอื่นเป็นตำแหน่งสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร อีกต่อไป

จึงเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นมาใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย เป็นที่สุดไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันผู้ถูกร้องซึ่งเป็นคู่ความในคดีดังกล่าวเป็นการเด็ดขาด มิอาจกล่าวอ้างหรือโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ จึงขอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับฟังเป็นฐานตั้งต้นประกอบการตรวจค้นหาความจริงและพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในคดีนี้ต่อไป

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา บันทึกยืนยัน ข้อเท็จจริงและความเห็น ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ และข้อเท็จจริงตามทางไต่สวนเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกอบกันแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ส่วนนายถวิล เปลี่ยนศรี เดิมดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) มีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ

(นักบริหารระดับสูง) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอัตราตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ วางอยู่ และมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทาบถามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนดังกล่าว แล้ว จึงขอเสนอรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ให้ความเห็นชอบและยินยอมการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยรองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเรื่องการโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และแจ้งด้วยว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องได้ลงนามอนุมัติในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป จากนั้น

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจกคำสั่งของผู้ถูกร้อง ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนตามสังกัดเดิมไปพลางก่อน และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย หลักการตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารก็จะต้องถูกห้ามการใช้อำนาจในลักษณะทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในขณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบาย และทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชา และมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในนานาอารยประเทศนั้นถือเป็นเรื่องที่ต้องอดจริยธรรม ขัดต่อหลักความเป็นธรรม และระบบการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจำต้องกระทำตามหลักของความชอบด้วยกฎหมายและหลักของความสุจริต โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างเป็นรูปธรรม

การแต่งตั้งโยกย้ายถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ หากขาดประสิทธิภาพก็ย่อมส่งผลต่อการบริหารงานด้านอื่นทั้งหมด นอกจากนี้ ยังต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย กล่าวคือ ควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยใช้หลักประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นเป็นหลัก และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ และย่อมต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดในมาตรา ๔๒ (๒) (๓) และ (๕) ให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม โดยการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ ประกอบกับการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง จะกระทำไปตามอำเภอใจ โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้นอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

จากบทบัญญัติกฎหมายและหลักการดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการดำเนินการจนมีผลให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเข้าไปก้ำก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย โอน และการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง)

สำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) หรือไม่

เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำให้การด้วยวาจา และบันทึก ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงและความเห็นเป็นหนังสือประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรง ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้น จากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าเห็นควร ให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทบทวนขอรับความ เห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ จะพิจารณา ให้ความเห็นชอบการโอน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/ ๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามขั้นตอน การรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติซึ่งส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงจะมีบันทึกข้อความ ขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมา การอ้างว่ารัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสงค์ จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไปยัง รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริง

ที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ นั้น เห็นว่า ขั้นตอนในการขอรับโอน ขอทราบความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาเพียง ๔ วัน แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบผิดสังเกต และมีพิรุณ เป็นกระทำโดยรวบรัดปราศจากเหตุผลอันสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีวาระซ่อนเร้น และเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ววรรคสอง ด้วยอีกประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่แท้จริงในการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามที่ผู้ถูกร้องได้ให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด รับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอน ขอบาททาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจ และหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาคือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สบก.(กบค.)๒๔๖๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกร้อง ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณา

แล้ว เห็นควรให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อยู่ในบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายให้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการ และเสนอแนะ และจัดทำนโยบาย อำนวยความสะดวก พัฒนาประสานการจัดการและติดตามประเมินผลด้านการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบาย อำนวยความสะดวก การพัฒนาองค์กรข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้ถูกร้องรับทราบและเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามที่เสนอ และตามคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ ๑๖๖/๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติราชการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รับผิดชอบการติดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายพัฒนาระบบประกันสุขภาพ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในการพัฒนา ระหว่างประเทศเห็นได้ว่า เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี

พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนนั้น ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นแทน ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจและส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งพยานได้ให้การว่า การสมัครใจโอนไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ได้ปรึกษากับผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือตลอดจนเพื่อนสนิท และพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงแล้ว ต่อมาจึงได้รับหนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ ขอรับโอนพยานมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเป็นไปตามความประสงค์ของพยาน โดยเห็นว่า จะสามารถทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ดีเนื่องจากหน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง แม้จะเป็นการทำงานในส่วนของฝ่ายปฏิบัติ แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายด้านความมั่นคงได้ดี นอกจากนั้น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ยังเป็นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งพยานเองก็ยังมีความรักผูกพันกับอาชีพตำรวจอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ดี ความตั้งใจเดิมเมื่อได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จะปฏิบัติหน้าที่จนครบเกษียณอายุราชการ แต่พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่า จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วเห็นว่า มีกระบวนการแทรกแซงการโยกย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรีเกิดขึ้น แม้พยานจะรับว่าการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นความสมัครใจของพยานเองตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรี

ผู้ถูกร้องด้วย หากต้องการให้พยานไปหน้าที่ราชการในตำแหน่งใด พยานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ แทนนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นว่างลง นั้น ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่

พิจารณาพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๕๓ (๑) ที่บัญญัติให้ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้นายกรัฐมนตรีคัดเลือกรายชื่อ ข้าราชการตำรวจ แล้วเสนอ ก.ต.ช. ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้วให้ นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง แล้วเห็นว่า การแต่งตั้ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะเริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มิยศพลตำรวจเอก เพื่อเสนอต่อ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องในฐานะประธาน ก.ต.ช. ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาวาระการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ แทนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้ถูกร้องเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการกระทำโดยทางอ้อม เพราะเป็นข้อเท็จจริง

ที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชรถือกรรมสิทธิ์ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง เป็นลุงของหลานอาของผู้ถูกร้อง ย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง จึงมีมูลกรณีอันเชื่อได้ว่า การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขัดจริยธรรม คุณธรรมและไม่ถูกต้องชอบธรรมเกินขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง”

เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยกระบวนการเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงกันอันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า เป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นั้น เห็นว่า มิได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้าง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียน สับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้อง นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลียนศรี ว่านายถวิล เปลียนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร

ที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีเองนั้น เห็นว่า เพียงการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงผู้อื่น รัฐธรรมนูญยังห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเอง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยิ่งต้องถูกห้ามไปด้วย ตามหลักยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น (a fortiori) ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่ การกระทำนั้นก็เข้าข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือได้ว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่ เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง อันเป็นการกระทำโดยทางอ้อม ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมี

ผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ส่วนประเด็นว่า ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” ส่วนมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตราก็เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้น ที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ มิได้รวมถึงกรณีที่เป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้วผู้ถูกร้องจึงไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่อง

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง สรุปได้ว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว จึงทำให้เฉพาะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ที่ไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

ในคดีนี้เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือที่ไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามก็ย่อมอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) - (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้ เช่นกัน

เนื่องจากการได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการโอนย้ายข้าราชการระดับสูง ดังนั้น รัฐมนตรีที่ร่วมมีมติกับผู้ถูกร้องในการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งร่วมกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีที่ร่วมลงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้ว ไม่อาจที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีก

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนบุคคล
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เอกสารประกอบ และทางการไต่สวนแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ ว่างอยู่ เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทราบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี

ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ซึ่งนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ของนายถวิล เปลี่ยนศรี ต่อมานายถวิล เปลี่ยนศรี ยื่นฟ้องผู้ถูกร้องและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศ

มีผลบังคับ ผู้ถูกร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ และเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๓/๒๕๕๗ ระหว่าง นายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่คำพิพากษา

คดีนี้ผู้ร้องเห็นว่า การที่ผู้กร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี ออกประกาศฉบับที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่ผู้กร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงในเรื่องของการแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดแจ้ง และการกระทำของผู้กร้องมิใช่เป็นการกระทำอันจะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เมื่อปรากฏว่า ผู้กร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปแต่งตั้งหรือโอน หรือทำให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้กร้อง จึงเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองในเรื่องการแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยมีใช้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและมีได้เป็นไปตามที่

กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกระทำได้ห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และจะต้องดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม

ประเด็นที่ ๑ เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปัญหาที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ... มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ รัฐมนตรีทั้งคณะย่อมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แต่โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยในการปฏิบัติหน้าที่จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ เช่นนี้ สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงยังคงดำรงอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ประเด็นที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือ

แทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกเข้าไป ก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมกระทำการตามที่บัญญัติไว้ สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและ เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ รัฐธรรมนูญก็ให้มีการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยมาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่ กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตามที่มิถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๖ นั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจในการบริหารราชการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ ส่วนตัว ในคดีนี้ ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเป็นกรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ (๓) และมีอำนาจใน การบริหารงานบุคคลโดยสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนัก นายกรัฐมนตรีโดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา ๑๑ (๔) นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการในการหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือ การทำหน้าที่ของข้าราชการซึ่งเป็นกลไกในการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม แนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลนั้นต้องอยู่

บนพื้นฐานคุณธรรม และจริยธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินสูงสุดอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยมาตรา ๔๒ บัญญัติให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญคำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้ ... (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และมาตรา ๗๓ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี และสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาในส่วนเกี่ยวกับนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลใด ๆ ที่อาจจะส่งผลให้เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ผู้อื่น และพรรคการเมืองที่ตนสังกัดด้วย แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายก็ตาม เมื่อพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคลในชั้นไต่สวน และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีนี้ เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และผู้ถูกร้องได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยทำเป็นหนังสือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างเร่งรีบ โดยเริ่มจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งใช้ระยะเวลาเพียง ๓ วัน ก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยเข้าสู่การพิจารณาเป็นวาระจร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาได้มีประกาศ

สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งหลังจากที่ผู้ถูกร้องแถลงนโยบายด้านความมั่นคงต่อรัฐสภาเป็นเวลาเพียงเดือนเศษโดยไม่ปรากฏเหตุผลความจำเป็นอื่นใด ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นเหตุผลที่ยังรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกร้องมีความจำเป็นต้องหมุนเวียนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านความมั่นคงเพื่อให้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐบรรลุผล โดยให้ตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง หลังจากมีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้แต่งตั้งผู้ใดดำรงตำแหน่งแทนทันที ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีผลต่อการบริหารราชการด้านความมั่นคง จึงฟังได้ว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกร้องดังกล่าว เป็นการกระทำที่เป็นการเอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารงานบุคคลที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และเข้าข่ายเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) จึงมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่ ๓ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จะบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ หากมีการกระทำต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งร่วมประชุมในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ความเป็นรัฐมนตรีจึงสิ้นสุดลงด้วย และมีผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สถานภาพความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องและรัฐมนตรี
ที่ร่วมประชุมลงมติอนุมัติการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔
สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเพราะเหตุมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร การที่รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ย่อมมีผลให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ถึง (๔) ดังนี้ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงยังไม่ได้สิ้นสุดลงเพราะเหตุจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่ ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) ปัญหาข้อเท็จจริง ผู้ถูกร้องได้กระทำการอะไร อย่างไร

(๒) ปัญหาข้อกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกร้องตามข้อเท็จจริง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) หรือไม่

(๓) มีปัญหาว่า หากความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ หรือไม่

(๑) ปัญหาข้อเท็จจริง ผู้ถูกร้องได้กระทำการอะไร อย่างไร นั้น

เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ กรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ ๒ พิจารณา และในที่สุดคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ เป็นเหตุให้ต่อมา นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๒/๒๕๕๖

หมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ สรุปว่า การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่ปรากฏการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยแสดงแต่เพียงว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ กับเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกคำร้องทุกข์ของนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยเมื่อคำสั่งพิพากษาถูกศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าว ย่อมมีผลทางกฎหมายว่านายถวิล เปลี่ยนศรี มิได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภายในสี่สิบห้าวันนับตั้งแต่วันอ่านคำพิพากษา

(๒) ปัญหาข้อกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกร้องตามข้อเท็จจริง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ซึ่งการที่มาตรา ๒๖๖ ใช้คำว่าก้าวก่ายหรือแทรกแซงเนื่องจากมาตราดังกล่าวมุ่งบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมิได้มีอำนาจในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๖๖ เป็นสำคัญ ดังนั้น การที่มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก้าวก่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งโยกย้าย จึงต้องตีความคำว่า “ก้าวก่ายหรือแทรกแซง” ที่นำมาใช้เป็นข้อห้ามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจดำเนินการเรื่องดังกล่าวโดยมิชอบ อันมีผลเท่ากับไม่มีอำนาจในการดำเนินการนั้นด้วย ซึ่งในการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้น แม้ผู้ที่มีอำนาจจะมีดุลพินิจในการใช้อำนาจ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจนั้น

ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของการบริหารงานเพื่อประโยชน์แก่ราชการอันเป็นส่วนรวม ดังนั้น หากการใช้อำนาจดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ญาติพี่น้อง หรือผู้อื่นเสียแล้ว ก็เป็นการแต่งตั้งโยกย้ายด้วยเจตนาไม่สุจริต กรณีย่อมถือได้ว่าผู้นั้นกระทำโดยไม่มีอำนาจอยู่เอง อันจะถือได้ว่าเป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงตามมาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ แล้ว

ยิ่งกว่านั้น กรณีตามปัญหานี้มีข้อเท็จจริงตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๔๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ว่า นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งปกติของหลักการมอบอำนาจนั้น เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจไปให้ผู้รับมอบอำนาจแล้วย่อมถือว่าผู้มอบอำนาจได้โอนอำนาจนั้นไปให้ผู้รับมอบอำนาจจนกว่าผู้มอบอำนาจจะยกเลิกการมอบอำนาจนั้น สำหรับการมอบหมายและมอบอำนาจทั้งสามกรณีข้างต้นนี้ นายกรัฐมนตรี ยังคงสงวนอำนาจของนายกรัฐมนตรีในเรื่องของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ และลงนามในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมที่มอบหมายไว้ โดยกรณีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตามปกติตำแหน่งทั้งสองนั้นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกรัฐมนตรีได้มอบหมายและมอบอำนาจการกำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กับรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายและมอบอำนาจการสั่งและปฏิบัติราชการแทนในงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้กับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แล้ว และมีได้ปรากฏการยกเลิกการมอบอำนาจแก่รัฐมนตรีทั้งสอง ในขณะที่มีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงถือว่าในขณะนั้นผู้ถูกร้องไม่มีอำนาจในการกำกับ

การบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีโดยตรงแต่อย่างใด แม้ว่าผู้ถูกร้องจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ก็เป็นกรลงนามหลังจากมีกระบวนการโอนย้ายโดยผู้รับมอบหมายและรับมอบอำนาจแล้ว

อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีปัจจัยในการผลักดันให้มีการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ แทน ก็เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง แล้วแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นญาติใกล้ชิดกับผู้ถูกร้องให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน และต่อมาอีกไม่นาน ก็ได้มีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม ยิ่งทำให้เห็นว่าผู้ถูกร้องได้ดำเนินการเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต่างกระทรวงอย่างชัดเจน เพราะไม่เคยปรากฏว่ามีข้าราชการตำรวจคนใดโอนไปเป็นปลัดกระทรวงใด ๆ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องได้มีพฤติการณ์เป็นการก้าวก่ายแทรกแซงอยู่เบื้องหลังการดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจทั้งสามคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นญาติใกล้ชิดกับผู้ถูกร้องเข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพราะหากรอให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี คงดำรงตำแหน่งจนครบอายุราชการ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ก็จะเกษียณอายุราชการไปก่อน ประกอบกับการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ก็มีนัยสำคัญเกี่ยวกับการช่วยเหลือพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้องไม่ให้ออกถูกดำเนินการตามหมายจับในคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้วด้วย เพราะการจะดำเนินการตามหมายจับหรือไม่ นั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน และมุ่งประโยชน์แก่ความสัมพันธ์ญาติพี่น้องอันถือได้ว่าเป็นประโยชน์ส่วนตน และเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมซึ่งกฎหมายหลายฉบับได้นำลักษณะความสัมพันธ์ฉันทญาติพี่น้องมาเป็นข้อห้ามหรือข้อคัดค้านแก่ผู้ที่จะใช้อำนาจรัฐ เช่น ข้อคัดค้านผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑ (๒) ที่ว่า “ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คือว่าเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น” เหตุคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๐ (๒) ที่ว่า “เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภรรยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรส นับได้เพียงสองชั้น” ทั้งนี้ หากมีการยอมให้มีการกระทำได้เช่นผู้ถูกร้องในการโอนย้ายข้าราชการโดยไม่มีเหตุผลอย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์ของญาติพี่น้อง อันถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้องเอง ก็จะทำให้เกิดมาตรฐานในการโอนย้ายข้าราชการซึ่งเป็นญาติพี่น้องที่อาจไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรมต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

นอกจากนี้ การกระทำของผู้ถูกร้องก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ กล่าวคือ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาประการหนึ่งในด้านความมั่นคงที่อ้างว่าเป็นนโยบายเร่งด่วนต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน แต่เมื่อพิจารณาข้อกล่าวอ้างที่ว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคง จึงให้ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี นั้น ขัดต่อพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาในส่วนของตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่นายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยไม่มีเหตุผล และมีได้มีข้อเท็จจริงประกอบว่าเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเอง ญาติพี่น้อง หรือบุคคลอื่น จึงถือเป็นการกระทำ

อันต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ซึ่งเมื่อความผิดยังไม่ปรากฏ การกระทำอันต้องห้ามนั้นจึงยังคงถือว่าชอบด้วยกฎหมายตลอดมา แต่ต่อมาเมื่อความผิดปรากฏโดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว จึงมีผลทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวไปตั้งแต่วันที่ผู้ถูกร้องเข้าก้ำก่าหรือแทรกแซงการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง

(๓) มีปัญหาว่า หากความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ หรือไม่

เหตุที่ทำให้รัฐมนตรี “พ้นจากตำแหน่ง” กับ ความเป็นรัฐมนตรี “สิ้นสุดลง” มีความหมายที่ต่างกันอยู่ กล่าวคือ “การพ้นจากตำแหน่ง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ นั้น รัฐมนตรีทั้งขณะยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ส่วน “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ คือ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ ... นั้น มีผลทำให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ต่อไปได้ ส่วนกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะไว้ ๓ ประการ คือ เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก โดยวรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม เห็นได้ว่า ถ้าเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะมาจากการที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา

๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) แล้ว ก็ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้นายรัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม ในขณะเดียวกัน มาตรา ๑๘๑ ก็ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง (ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ นั้นเอง เพราะเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติต่อเนื่องมาจากมาตรา ๑๘๐) ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๘๑ แล้ว เห็นได้ว่า ถ้าเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะความเป็นนายรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) แล้ว แม้มาตรา ๑๘๑ จะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากตนได้สิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัวแล้ว และมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า จะต้องมี การดำเนินการเพื่อให้มีนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้นายกรัฐมนตรีเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วตามมาตรา ๑๘๐ (๒) แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ สรุปว่า นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของนายสมัคร สุนทรเวช สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๖) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้นายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

ดังนั้น หากความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๖) แล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา

๑๘๑ อันจะทำให้ต้องมีการดำเนินการเพื่อให้มีนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ต่อไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรีจึงยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อย่างไรก็ตาม การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงต้องมีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้น เมื่อการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจะต้องผ่านการประชุมเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อการโอนย้ายซึ่งมีการก้าวก้าวหรือแทรกแซงดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นการกระทำเฉพาะตัวของรัฐมนตรีทุกคนที่เข้าร่วมประชุมและมีมติในการโอนย้ายนั้น ซึ่งมีผลทำให้รัฐมนตรีเหล่านั้นจะต้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า เมื่อความผิดปรากฏ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง และรัฐมนตรีที่ได้ร่วมการประชุมคณะรัฐมนตรีและมีมติในการโอนย้าย

นายถวิล เปลี่ยนศรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

มาตรา ๑๘๐ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒
- (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๘๑ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช่ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

มาตรา ๑๘๒ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙

๑.ล๑

๑.ล๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้ำกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๖๘ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

คดีคงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จากบทบัญญัติของมาตรา ๑๘๑ ดังกล่าว หมายความว่าพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแล้ว แต่ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดตอนหรือขาดผู้บริหารประเทศชาติจึงต้องบัญญัติให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ คำว่าอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีต่อไป ย่อมหมายความว่า ความเป็นรัฐมนตรียังคงมีอยู่ต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำได้ การปฏิบัติหน้าที่ก็คือปฏิบัติหน้าที่ รัฐมนตรีนั่นเอง ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรี จึงหาได้สิ้นสุดลงไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องตามที่ถูกฟ้องเป็นคดีนี้นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่า มีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีที่ทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมืองโดยมิชอบ เนื่องจากเป็นการโยกย้ายโดยมิได้ให้เหตุผลและอธิบายได้ หรือให้เหตุผลว่านายถวิลปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐ ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าการโยกย้ายที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของผู้ถูกร้อง เป็นการเข้าไป ก้าวก้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่นหรือไม่ เห็นว่าการโยกย้ายนายถวิลนั้น มีข้อพิรุณ ผิดปกติจากการโยกย้ายทั่ว ๆ ไป เพราะมีการดำเนินเรื่องรวดเร็วผิดปกติ โดยเริ่มการโอน ในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันอาทิตย์หยุดราชการ รองนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติในวันเดียวกัน อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รุ่งขึ้นวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งให้นายถวิล ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การโยกย้ายดังกล่าว กระทบการเพียงสี่วัน มีข้อพิจารณาต่อไปว่าเหตุใดจึงต้องรีบเร่งภายในระยะเวลาอันสั้น เห็นว่าการโยกย้ายนายถวิลก็เพื่อให้ตำแหน่งของนายถวิลว่างลง ผู้ที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งแทนคือพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง ต่อมาได้มีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แทนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี สำหรับพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ มีความสัมพันธ์ กับผู้ถูกร้องเพราะเป็นพี่ชายของภริยาพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ผู้เป็นพี่ชายของผู้ถูกร้อง จึงเห็น ได้ว่าการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถูกร้องและผู้อื่นซึ่งมี ความสัมพันธ์ทางเครือญาติของผู้ถูกร้อง มีข้อพิจารณาต่อไปตามข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องว่า เป็นการกระทำ ตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เห็นว่า การโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้นว่าเป็นการก้าวก้าว หรือแทรกแซงเพื่อ ผลประโยชน์ของตนเอง หาได้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อ รัฐสภา เป็นการโยกย้ายที่มีได้มีเหตุผลประกอบตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย จึงมิได้เข้าข่ายยกเว้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ ตอนท้ายคดีจึงรับฟังได้โดยปราศจาก ข้อสงสัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

เห็นว่า มาตรา ๑๘๒ บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงมีผลเฉพาะผู้ถูกร้อง แต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ ประกอบกับมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นการกระทำของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นเพราะมติของคณะรัฐมนตรีมีอาจ กระทำได้เฉพาะผู้ถูกร้องแต่เพียงผู้เดียว คณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ วันอังคารที่ ๖ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ณ ทำเนียบรัฐบาล มีรัฐมนตรีที่มาประชุมพร้อมกับผู้ถูกร้องและ ร่วมกันมีมติที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๒๖๘ ประกอบกับมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นั้นมีจำนวน ๓๕ คน ดังนั้นความเป็นรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันนี้ที่ร่วมลงมติกระทำผิดในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงต้องสิ้นสุดลงด้วย ตามมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องกับพวกกระทำการอันต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องและ ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีที่ร่วมกระทำการอันต้องห้ามกับผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

นายสุรเกียรติ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒
- (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...”

มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก

(๓) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๔) สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๑๕๙

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๔

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๓

(๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ โดยไม่มีบทบัญญัติในกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกซึ่งแตกต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ เมื่อยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมมีเหตุตามมาตรา ๑๘๒ ให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้อีก ที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่ารัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วนั้นจะพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีซ้ำอีกไม่ได้ เห็นว่าเป็นเหตุผลคนละกรณีแตกต่างกัน ดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคล เหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพ ของผู้นั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๑) กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีนี้ต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้อง จะเห็นได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ความเป็น รัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว หรือสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่อยู่ใน บังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป ผู้ถูกร้องเหล่านั้น จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างไร แต่การพ้นจากตำแหน่งของ ผู้ถูกร้องในคดีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ แม้จะมีการยุบ สภาผู้แทนราษฎรไปแล้วอันเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ แล้วก็ตาม เมื่อผู้ถูกร้องยังอยู่ในตำแหน่งต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยความเป็น รัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าเห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทบทวนขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท) แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์ จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นเหตุให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการโอนย้ายจึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและในที่สุดได้มีการนำคดีการโอนย้าย มาฟ้องศาลปกครองโดยสรุปดังปรากฏตามคำวินิจฉัยคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยได้อย่างชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกร้องออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจกรรมที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย หลักการตามมาตรา ๒๖๖ บัญญัติห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการประจำ ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายบริหารก็จะถูกห้ามการใช้อำนาจในลักษณะทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในขณะที่ประโยชน์ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เหตุที่มาตรา ๒๖๘ มีข้อยกเว้นให้แก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเช่นนี้ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องขอยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชา และมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในสังกัดแต่อย่างใด

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในนานาอารยประเทศนั้นถือเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมขัดต่อหลักความเป็นธรรม และระบบการบริหารจัดการที่ดี

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖วรรคสอง จะกระทำไปตามอำเภอใจ โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้น อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

เมื่อปรากฏจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่าเหตุผลของการมีคำสั่งโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องและหน่วยงานในสังกัดได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยไม่ชอบ เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลงเพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

เมื่อข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า การโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้ตำแหน่งว่างลงและมีการโอนย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี มาแทนที่เพื่อให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลงและมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน โดยการโอนย้ายทั้งสามตำแหน่งได้ดำเนินการในวาระเกี่ยวเนื่องกัน ต่อมาผู้ถูกร้องได้นำวาระการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เข้าประชุมในคณะรัฐมนตรีเป็นวาระพิเศษเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ จึงเห็นว่า ขั้นตอนของ

การดำเนินการเป็นการกระทำโดยเร่งรีบเพื่อให้การโอนย้ายพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเหลืออายุราชการเพียงหนึ่งปีจะได้รับตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อนเกษียณอายุราชการ จึงมีพฤติการณ์ส่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้แก่ญาติและพวกพ้องมากกว่าเป็นการโอนย้ายเพื่อประโยชน์ทางราชการ อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรมและหลงลืมความถูกต้องชอบธรรมและขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า “การบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางทางการเมือง”

เมื่อพิจารณาประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยกระบวนการเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงกันอันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้นโดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติและพรรคพวกของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

เมื่อการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการต้องห้ามด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องย่อมสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ผู้ถูกร้องต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัยเป็นต้นไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ แล้ว ย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงทำให้เฉพาะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ดังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นายสมักร สุนทรเวช) ซึ่งวินิจฉัยว่า “... ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช

นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี เป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑...” ดังนั้น รัฐมนตรีที่เหลืออยู่ที่ไม่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรีจึงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่รัฐมนตรีผู้ที่มีส่วนเห็นชอบในการอนุมัติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถือได้ว่าเป็นตัวการผู้มีส่วนร่วมในการอนุมัติโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องร่วมรับผิดชอบในคณะรัฐมนตรี อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ในลักษณะเป็นตัวการร่วมในการกระทำต้องห้ามดังกล่าวอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ซึ่งย่อมทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ในลักษณะเดียวกับผู้ถูกร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ รวมถึงรัฐมนตรีผู้มีส่วนอนุมัติเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ด้วย

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ ... (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ...” มาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ...” มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๓) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือ มาตรา ๒๖๙ ...”

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมิได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ดังนั้น กรณีของผู้ถูกร้องตามคำร้องนี้ จึงแตกต่างจากการที่ความเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๐๖ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งให้จำหน่ายคำร้องภายหลังจากที่บุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือด้วยการลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งมีคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่น คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๕๑ คำสั่งที่ ๔/๒๕๕๓ และคำสั่งที่ ๖๓/๒๕๕๕ เป็นต้น

กรณีตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว หรือ สมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นกรณีที่ไม่มีอยู่ในบังคับแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไป ผู้ถูกร้องเหล่านั้นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในตำแหน่งที่สิ้นสุดลงแล้วแต่อย่างใด แต่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ถูกร้องในคดีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ วรรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ด้วยเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลงแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคดีนี้ จึงขอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับฟังมาเป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาคดีได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำเบิกความจากการไต่สวนของศาล และเอกสารในสำนวนสรุปความได้ว่า กระบวนการโยกย้ายให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี มีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีลักษณ์) แจ้งว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทราบความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีลักษณ์ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติซึ่งส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงจะมีหนังสือขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมา การอ้างว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ตามบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไปยังรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบเพื่อพิจารณายินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอมให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ

ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนรับฟังได้ว่า พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ในฐานะพยานได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ และมีกำหนดเกษียณอายุราชการ ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ข้อเท็จจริงในขณะที่เป็นเหตุแห่งคำร้องนี้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ยังมีอายุราชการคงเหลืออีกกว่าสองปี หากมีความต้องการให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ซึ่งมีกำหนดเกษียณอายุราชการก่อนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทนนั้น ก็จะต้องมีการโอนให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นแทน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการตำรวจไปรับราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นจะกระทำได้เมื่อเจ้าตัวสมัครใจและส่วนราชการหรือหน่วยงานต้องการจะรับโอนผู้นั้น โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ขอรับโอนทำความตกลงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” ซึ่งพยานได้ให้การว่า การสมัครใจโอนไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ได้ปรึกษากับผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือตลอดจนเพื่อนสนิท และพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานด้านความมั่นคง แล้วต่อมาจึงได้รับหนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ ขอรับโอนพยานมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และเป็นไปตามความประสงค์ของพยาน โดยเห็นว่าจะสามารถทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ดีเนื่องจากหน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคง แม้จะเป็นการทำงานในส่วนของฝ่ายปฏิบัติ แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายด้านความมั่นคงได้ดี นอกจากนั้น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตียังเป็นคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติโดยตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งพยานเองก็ยังมีความรักผูกพันกับอาชีพตำรวจอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ดีได้ให้การว่า ความตั้งใจเดิมเมื่อได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จะปฏิบัติหน้าที่จนครบเกษียณอายุราชการ แต่พยานมีหลักปฏิบัติราชการที่ยึดถือมาโดยตลอดว่า จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่าจะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วเห็นว่า มีกระบวนการแทรกแซงการโยกย้ายพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรีเกิดขึ้น แม้พยานเองจะรับว่าการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นความสมัครใจ

ของพยานเอง ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๒ ก็ตาม แต่พยานก็ให้การอีกว่า ความตั้งใจจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นั้น จนครบเกษียณอายุราชการ แต่จะไม่ยึดติดกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและจะปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมต่อประเทศชาติ ประชาชน และองค์กร โดยพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาลภายใต้กรอบกฎหมายและความถูกต้อง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใดที่คิดว่า จะเกิดผลดี ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของพยานเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บังคับบัญชาซึ่งก็คือ ผู้ถูกร้องด้วย หากต้องการให้พยานไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งใด พยานก็พร้อมที่จะปฏิบัติตาม จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ แทนนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้นว่างลง ก็ด้วยความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่

สำหรับการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะเริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มียศพลตำรวจเอกเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกร้องในฐานะ ประธาน ก.ต.ช. ได้เป็นประธานการประชุม ก.ต.ช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๔ เพื่อพิจารณาวาระการแต่งตั้ง พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่ง ก.ต.ช. ก็ได้มีมติเอกฉันท์ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ ผู้ถูกร้องเสนอ ต่อมาก็ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันเป็นการกระทำโดยทางอ้อม เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริง ที่รู้กันโดยทั่วไปว่าพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์

ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พี่ชายของผู้ถูกร้อง ย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีมูลกรณีอันเชื่อได้ว่า ขั้นตอนในการขอรับโอนขอทาบทามขอรับความเห็นชอบ ขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้ระยะเวลาเพียงสัปดาห์ เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบผิดสังเกต และมีพิรุณ เป็นกระทำโดยรวบรัดปราศจากเหตุผลอันสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีวาระซ่อนเร้น และเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต และไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม การกระทำดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นคือพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

การที่ผู้ถูกร้องได้ให้การว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบายความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอน ขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น

เห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหาร รวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชา คือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สบก.(กบค.)๒๔๖๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกร้อง ความว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นควรให้นายถวิล เปลี่ยนศรี อยู่ในบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) และมอบหมายให้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศ ในการอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติกับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกันและมีบูรณาการ และเสนอแนะและจัดทำนโยบาย อำนวยการ พัฒนาประสานการจัดการและติดตามประเมินผลด้านการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบาย อำนวยการข่าวกรอง การพัฒนาองค์กรข่าวกรองและการต่อต้านการข่าวกรอง รวมทั้งการปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งผู้ถูกร้องรับทราบและเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามที่เสนอ และตามคำสั่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ ๑๖๖/๒๕๕๕ เรื่อง มอบหมายให้ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำรับผิดชอบปฏิบัติราชการ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี รับผิดชอบการติดตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายยกระดับ

คุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายพัฒนาระบบประกันสุขภาพ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศเห็นได้ว่า เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่าการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำคือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ ในขณะนั้นว่างลงเพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

ส่วนที่ผู้ถูกร้องให้การต่อสู้คดีว่า ผู้ถูกร้องมิได้เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอน หรือให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หากแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรี นั้น เห็นว่า แม้เพียงแต่การเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงผู้อื่น ยังต้องห้ามมิให้กระทำ ดังนั้น การเข้าไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียเองเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง จึงยิ่งเป็นการกระทำที่ร้ายแรงกว่า ความสำคัญของข้อห้ามอยู่ที่เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือกระทำการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่ง “เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม” หรือไม่ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน มิได้มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือวาระซ่อนเร้น เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองใด แอบแฝงอยู่ การกระทำนั้นก็เข้าข่ายกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย เพราะถือว่าการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามิได้กระทำไปโดยสุจริต เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีวาระซ่อนเร้นแอบแฝงอยู่

เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดก็ตาม ย่อมมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายบัญญัติ ไม่ได้รับยกเว้นให้กระทำการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตอนท้าย

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมืองจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) ซึ่งถือเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรี ของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ดังนั้น หากรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้ รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้ เช่นกัน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในลักษณะ เป็นตัวการร่วมในการให้ความเห็นชอบกับผู้ถูกร้องในการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ในคราวประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลง เป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีผู้ที่มีส่วนร่วมในลักษณะเป็นตัวการร่วมในการให้ความเห็นชอบกับผู้ถูกร้องในการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันที่เหลืออยู่จึงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

เรื่องพิจารณาที่ ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นวินิจฉัยตามคำร้อง รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๑ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดได้เข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องว่าสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่ กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นพิจารณาว่าเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงไปแล้วหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก และวรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม เห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ผู้ถูกร้องและรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ มีเจตนารมณ์ให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศมีความต่อเนื่องจึงให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านระหว่างคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและต่อเนื่อง และคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไปแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่และสามารถบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้อย่างปกติเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีที่ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ และวรรคสี่ บัญญัติให้ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เป็นการรับรองการใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงกรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากกรณีที่เป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นกรณีการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาดเพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ประเด็นพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ วางอยู่ เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) เห็นชอบให้รับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีบันทึกข้อความลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ได้ลงนามเห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเรื่องการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เสนอคณะรัฐมนตรี ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่เหมาะสมด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง

และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ใช้สถานะหรือตำแหน่งของตนที่เป็น การกระทำขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะอันเป็นผลประโยชน์ของ ประเทศชาติและประชาชน กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่เป็นการกระทำที่ก้าวกาย หรือแทรกแซงอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอื่นใด ของผู้อื่นโดยเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ ความคุ้มครองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือน เป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึง จริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ และให้ปลอดจากการใช้อำนาจแทรกแซงของ นักการเมืองที่มุ่งประสงค์จะแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยอมรับใช้นักการเมืองเพื่อแสวงหา ประโยชน์โดยมิชอบหรือฉ้อฉลลงงบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองและตนเอง บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นการบังคับเด็ดขาดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และ เลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในส่วนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิใช่บทบังคับเด็ดขาด เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีอำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายหรือโอนข้าราชการได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ใน การบริหารราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ หากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือโอนข้าราชการ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง อันถือได้ว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดในกระทรวงก็กระทำมิได้

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับผู้ถูกร้องและมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศสามารถเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกร้องได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แม้จะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคง รวมทั้งกำหนดแนวทางการประสานกลยุทธ์ด้านความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี แต่ตำแหน่งดังกล่าว ก.พ. ได้กำหนดไว้ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งนี้จึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และการปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา จึงไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อผู้ถูกร้องได้โดยตรง และผู้ถูกร้องมิได้มอบหมายงานให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ปฏิบัติงานดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องได้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ มิได้เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องรับฟังไม่ขึ้น

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนั้น เป็นการกระทำอันเป็นการแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจากคณะรัฐมนตรีโดยผู้ถูกร้องได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ซึ่งได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้อนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลังจากผู้ถูกร้องเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้ประมาณสิบกว่าวัน มีการเร่งรีบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ รวมทั้งผู้ถูกร้องยังมีส่วนร่วมในการเร่งรีบให้มีการโอนข้าราชการดังกล่าว โดยผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจร และยังเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่มีมติอนุมัติให้มีการโอนข้าราชการดังกล่าวอีกด้วย ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ได้ และมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติให้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นเรื่องที่ถูกร้องจะต้องรับรู้หรือรับทราบจากเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจและมีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี แม้ว่าผู้ถูกร้องจะมอบหมายให้นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น เป็นผู้ได้รับมอบหมาย และมีอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกร้องในส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ตาม

อีกทั้งการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ นั้น เป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไปว่ามีเป้าประสงค์ที่จะให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่จะครบเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ มาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และเป็นพี่ชายของผู้ถูกร้อง เพราะพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตนภรรยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จึงมีการเร่งรีบให้โอน นายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง และได้โอนพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันเป็นเหตุเบื้องต้นให้พิจารณาต่อไปได้ว่าเป็นการแทรกแซงการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เพื่อให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นญาติและความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถูกร้อง จึงเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นพิจารณาต่อไปมีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงหรือไม่ และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ (๗) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ หรือมาตรา ๒๖๙ เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) จึงเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็นสามกรณี คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน โดยกรณี (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้วล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

ส่วนประเด็นพิจารณาว่ารัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ ได้วางหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินว่า รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ และจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วางหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีไว้ ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ เช่น งานนโยบายเฉพาะกระทรวงที่ได้มีการออกกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะของกระทรวงที่ไม่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น การแต่งตั้งโยกย้ายให้คุณให้โทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงที่มีการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นต้น

ประการที่สอง รัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๑ ในงานของรัฐบาล เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การตราพระราชกำหนด การทำสนธิสัญญา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบมากกว่ารัฐมนตรีอื่น แม้ว่าผู้ถูกร้องจะมีอำนาจแต่งตั้งและโอนข้าราชการได้ แต่การแต่งตั้งและโอนย้ายดังกล่าวต้องมีใช้การแทรกแซงฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ และผู้ถูกร้องได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ พิจารณานุมัติโดยมิได้ทักท้วง เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ถูกร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มิได้เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และการมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยชอบนั้นเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) ในการปฏิบัติราชการระดับกระทรวงมิใช่การกระทำส่วนตัวอันเป็นการต้องห้ามฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญอย่างใด เป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการปฏิบัติราชการในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับกระทรวง ไม่ใช่ในระดับนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจึงมีความรับผิดชอบร่วมกันเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีชุดที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องมีความรับผิดชอบเฉพาะตัว ที่ถือว่าได้ร่วมกระทำการอันต้องห้ามกับนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และมาตรา ๒๖๘ เช่นกัน จึงต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวทั้งคณะเช่นกัน และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ส่วนรัฐมนตรีที่มีได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระบรมราชโองการดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนต้องรับผิดชอบร่วมกับนายกรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัวในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ส่วนรัฐมนตรีที่มีได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระบรมราชโองการดังกล่าว และมีได้ร่วมประชุมมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ด้วย ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ