



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๙/๒๕๕๓

วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

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

ระหว่าง { นายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

นายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ วางอยู่



เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทราบทามขอรับความเห็นชอบและยินยอมการโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี จากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้ลงนามเห็นชอบการรับโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันจันทร์) ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยรองนายกรัฐมนตรีได้ลงนาม เห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรรยาในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้ลงนาม อนุมัติให้ทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป จากนั้นได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 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 ต่อมานายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ ประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ ต่อมา นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ



(นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า การที่ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี นั้น มีใช้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแผนนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ศาลได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดแจ้งว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องในคดีดังกล่าวนี้จึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มิได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่อย่างใด

ผู้ร้องเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกร้องในการเปลี่ยนแปลงนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นกระบวนการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ถูกร้องเอง แก่เครือญาติของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าจะเป็นพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร คุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ตลอดจนพรรคเพื่อไทย



ที่ผู้ถูกร้องสังกัด จากการที่สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นไปดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังมีพลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี อยู่ในตำแหน่ง ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปแต่งตั้งหรือโอน หรือทำให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ สภากาชาดแห่งชาติดังกล่าว และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ ประจำโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สถานะ หรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของ พรรคการเมืองในเรื่องการแต่งตั้ง หรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ ข้าราชการการเมืองและในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการ การเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยการกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ 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) และจะต้อง ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม หรือไม่

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๘ คน มีจำนวนไม่น้อย กว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา ว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย



๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง แยกต่างหากจากเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการ เฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติ ให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจาก กรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป การพ้น จากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณี กับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจาก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้น ใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผล ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติ ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติ หน้าที่ต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็น ๓ เหตุ คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ หรือ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่าง ชัดเจน โดยเหตุตาม (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง



ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) เนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมด้วยการดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

สำหรับกรณีความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า นายสมัคร 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 และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยนี้ ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นต้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีมิได้สิ้นสุดยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่จึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ไม่อาจที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีได้ต่อไป



จึงเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบ มาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การดำเนินการจนมีผลให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้ พลตำรวจเอก วิเชียร พงนิโพธิศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย โอน และการให้พ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าเห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทาบตามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความ 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) ได้ให้ความเห็นชอบและยินยอม การรับโอนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อพิจารณา ยินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่ รู้กันโดยทั่วไปว่า วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอม ให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มี หนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้อนุมัติ ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้ สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ 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 ขอทราบ ขอบรับความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่ง ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาเพียงสี่วัน แสดงให้เห็นว่า เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ผิดสังเกต เป็นการกระทำโดยรวบรัด ปราศจากเหตุผลอันสมควร ที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว กรณีจึงแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นปกติของการดำเนินการ อันเป็นการพิรุณอย่างโจ่งแจ้งจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าว เป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้พลตำรวจเอก เพ็ริยวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาติของผู้ถูกร้อง มีโอกาส ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ ในตำแหน่ง โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนและมีวาระซ่อนเร้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกประการหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่แท้จริงในการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้อง ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบาย



ความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอนขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหารรวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาคือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่าการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เพื่อโอนย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งเครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน อันเป็นการก้าวก่าย แทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย และการให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรง

เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริงที่รู้กันโดยทั่วไปว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ตามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร



พี่ชายของผู้ถูกร้อง และเป็นลุงของหลานอาของผู้ถูกร้องย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขัดจริยธรรม คุณธรรม และความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่าการดำเนินการแต่งตั้ง โยกย้าย และให้นายถวิล เป็ลียนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วยหรือไม่

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

ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑



ได้อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการลงมติอันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบ มาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบ รวดรัด ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามปกติเป็นวาระเพื่อทราบจรเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั่นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุมและลงมติในวันนั้นจึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะและตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองและของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่ร่วมมีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย จ