

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวประการหนึ่งตามมาตรา ๕๘ (๑๕) คือ ต้องไม่ “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

เห็นว่า ถ้อยคำเดียวกันในกฎหมายแต่ละฉบับ หากมิได้บัญญัตินิยามไว้ อาจมีความหมายแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๕๘ (๑๕) ไว้ การตีความคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติถึงคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการเข้ามาเป็นนักการเมือง ซึ่งได้บัญญัติไว้ก่อนแล้ว ในมาตรา ๕๘ (๑๒) คือ “เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” แต่คำว่า ข้าราชการ ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ จึงได้

บัญญัติมาตรา ๘๘ (๑๕) ไว้ว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่นอกจากไม่ต้องการให้ ข้าราชการเป็นนักการเมืองแล้ว ยังให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้อยคำที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคล ผู้มีคุณสมบัติและสถานะเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งอาจเรียกชื่ออย่างอื่น ประกอบกับลักษณะ ต้องห้ามเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีความหมาย ทั่วไปต่อท้ายคำเฉพาะหลายคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น จะต้องตีความคำทั่วไปให้มีความหมายใน แนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่นำมาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะ ตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่า ความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามหลัก ejusdem generis ซึ่งเป็นหลักการสากลทั่วไป


นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มี หลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ (๑๕) ไว้ตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความว่าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีลักษณะครบ ทั้ง ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นตำแหน่งที่ไม่ได้มีลักษณะหรือสถานะ เหมือนพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานใดของรัฐ หากแต่เป็น

ตำแหน่งพิเศษเฉพาะตัวที่สืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในฐานะเป็น  
รัฐธำธิปไตย และต่อเนื่องมาจนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)  
พุทธศักราช ๒๕๕๗ แม้ภายหลังจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐  
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ยังคงมีอำนาจพิเศษเสมือนเป็นรัฐธำธิปไตย ตามที่บัญญัติไว้ใน  
มาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี ๒๕๕๗ ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ  
จึงมิได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งมาจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานใดของรัฐ  
แม้จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ก็อยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐ  
ทั้งหลาย มิได้อยู่ในสังกัดหรือภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ  
หรือหน่วยงานใดของรัฐ แม้จะได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเป็นค่าตอบแทนก็ตาม แต่ก็ไม่อาจ  
ถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายในมาตรา ๕๘ (๑๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มิได้อยู่ใน  
ความหมายของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง จึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)

  
(นายจรัญ ภักดีธนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ