

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และมีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไปและมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๔๔ ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระเบียบข้อบังคับ หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และมาตรา ๔๗ บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่ง

ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒

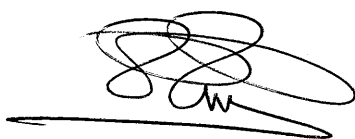
พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๑๖๐ (๖) บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ (๑๕) บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) ซึ่งมีผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ (๑๕) ประกอบด้วยถ้อยคำสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นคำเฉพาะและส่วนที่เป็นคำทั่วไป คำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” เป็นถ้อยคำต่อเนื่องและเป็นคำเฉพาะซึ่งมีกฎหมายให้นิยามหรือความหมายไว้ ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำที่เป็นความหมายทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายใดให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ สรุปความได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไปและมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนคำทั่วไป และคำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไปยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งเป็นคำทั่วไปจึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่าพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนด

สำหรับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้ถูกร้อง เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และออกประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง คงไว้เฉพาะหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ใช้บังคับต่อไป ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจดังกล่าว ถือได้ว่าในสถานการณ์ขณะนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เห็นได้จากการออกประกาศหรือคำสั่งหลายฉบับ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปี ๒๕๕๗ ยังมีบทบัญญัติรับรองความต่อเนื่องและอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ แม้ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ความในมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งเป็นการรองรับความต่อเนื่องของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ และผลของการกระทำ กล่าวได้ว่านับแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจเป็น

รัฐชาติปัตย์ แม้ในเวลาบ้านเมืองปกติมีการเลือกตั้งแล้วก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังคงมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าการใช้อำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการออกประกาศ คำสั่ง และการกระทำของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่ว่าได้ใช้บังคับมาแล้วหรือจะออกใช้บังคับต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ได้บัญญัติรับรองไว้ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงสถานะของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันเป็นผลมาจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นสถานะของบุคคลที่มีขึ้นในช่วงสภาวะการณ์พิเศษ ไม่เป็นการถาวร มีขึ้นด้วยความจำเป็นที่ต้องให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและประชาชน และบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติมีการเลือกตั้ง ความจำเป็นดังกล่าวก็สิ้นสุดลง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้รับการแต่งตั้งจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้ดำรงตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่งต่อมาเป็นผลมาจากการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงไม่มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และมีใจเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้ ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๑๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)



(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ