

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น” จากบทนิยามดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นสถานะของความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชัดเจนแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลประเภทใดบ้าง ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก โดยมาตรา ๑๐๙ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ... (๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ในมาตรา ๑๒๖ (๔) ต่อมาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการบัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกครั้ง โดยมาตรา ๑๐๒ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๑) เป็น

พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา ๑๑๕ (๘) โดยยังคงหลักการเดิม

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับการบัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มาบัญญัติไว้อีก โดยมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา ๑๐๘ ข. (๑) โดยยังคงหลักการเดิม

การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๕๘ (๑๕) การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะนี้ควรถือว่าคำทั่วไปที่มีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้ความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด หลักการดังกล่าวนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ มาก่อนแล้วเป็นบรรทัดฐานแนวทางวินิจฉัย

ส่วนตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น เป็นตำแหน่งพิเศษเฉพาะกิจและเฉพาะกาลที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเพียงคนเดียวในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแต่งตั้งผู้ใดแทนได้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกอื่นในคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ก็ตาม เพราะสืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจนับแต่วันที่ยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งคือวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวมีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายใดทั้งยังสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายได้ อีกทั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ แม้จะไม่มีสถานะเป็นรัฐาธิปัตย์อีกต่อไป แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ก็รับรองตำแหน่งตั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งยังได้รับรองอำนาจพิเศษบางเรื่องเสมือนเมื่อครั้งเป็นรัฐาธิปัตย์ไว้ในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอันที่จะสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และรับรองผลของการใช้อำนาจดังกล่าวให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐตามความหมายของคำเหล่านี้ที่ใช้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะตามกฎหมายใด หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับใด แม้จะได้รับคำตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) อันมุ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เป็นการทั่วไปและมีอำนาจหน้าที่เป็นการปกติในระบบกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดินปกติ หากมาตรา ๘๘ (๑๕) ต้องการให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายของมาตรา ๘๘ (๑๕) ย่อมระบุตำแหน่งนี้ไว้โดย

ชัดแจ้งแล้วเพราะเป็นตำแหน่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งนี้เพียงคนเดียวดังเช่นที่ระบุไว้ทุกแห่งในรัฐธรรมนูญ เมื่อประสงค์จะกล่าวถึงผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยินยอมให้พรรคพลังประชารัฐเสนอชื่อตนเองอยู่ในบัญชีรายชื่อนายกรัฐมนตรีของพรรคพลังประชารัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และขณะที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ จึงไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕)



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ