

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป โดยในวันดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งปรากฏชื่อผู้ถูกร้องในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก/หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งปรากฏชื่อผู้ถูกร้องในตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ความในมาตรา ๔๒ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป และมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งปรากฏอำนาจหน้าที่หลายประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา ๖ อำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๒๘ อำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๒ อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออำนาจหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ในกรณี queเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ การส่งเสริม ความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ และอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖

ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๘ ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ และมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ความในมาตรา ๒๖๔ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และมาตรา ๒๖๕ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่ง

เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘

ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ให้ความยินยอมแก่พรรคพลังประชารัฐในการแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และคณะรัฐมนตรีได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ ในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ตามมาตรา ๒๖๔ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ตามมาตรา ๒๖๕ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเข้ารับหน้าที่

สำหรับตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ๗๕,๕๕๐ บาท ต่อเดือน และได้รับเงินเพิ่ม ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน ตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มท้ายพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ บางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘ ...” และมาตรา ๘๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ...”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๑๖๐ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ซึ่งมาตรา ๑๖๐ (๖) บัญญัติว่ารัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ทั้งนี้ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๗ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๑๘ อนุมาตรา จึงต้องนำลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีด้วย โดยมาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘ (๑๕) ไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงาน

หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ...” ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่ นั้น มีข้อที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ มีอยู่ด้วยกัน ๑๘ อนุมาตรา โดยมาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นคำทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้ว่าหมายถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๘ แล้ว เห็นได้ว่า คำดังกล่าวอยู่ในอนุมาตรา (๑๕) ในส่วนท้ายของคำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นคำเฉพาะ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเขียนระบุโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายเฉพาะและตามด้วยถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไป การตีความคำทั่วไปซึ่งอยู่ตามหลังคำเฉพาะต้องถูกจำกัดให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือเป็นไปในทางเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหรือที่อยู่ข้างหน้านั้น ตามหลัก ejusdem generis ซึ่งแปลว่าชนิดเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๕๘ (๑๕) จึงมิได้มีความหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง มิฉะนั้นแล้วก็หามีความจำเป็นต้องระบุถึงข้าราชการตามมาตรา ๕๘ (๑๒) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา ๕๘ (๑๓) สมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๕๘ (๑๔) และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามมาตรา ๕๘ (๑๖) ซึ่งเป็นคำเฉพาะแต่อย่างใด

ตามหลักที่ว่า เมื่อระบุถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยชัดแจ้งแล้ว ย่อมถือว่าไม่ประสงค์ให้กินความถึงสิ่งอื่น ในประเภทเดียวกันซึ่งมิได้ระบุไว้ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการยกเว้นโดยนัย ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิหรือตัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไปหรือเป็นคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง มุ่งหมายเพื่อให้สามารถปรับใช้บทบัญญัติ ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมตามสภาพของเรื่อง จึงต้องตีความให้สอดคล้องคล้ายคลึงกันหรือเป็นไปในทางเดียวกันกับคำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงาน ทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีลักษณะ ครบถ้วนทั้ง ๔ ประการ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๓

สำหรับตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็นตำแหน่งของหัวหน้า คณะรัฐประหารที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ เป็นตำแหน่งที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด แม้ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๒ ได้บัญญัติให้คณะรักษา ความสงบแห่งชาติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๕ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวัน ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ก็ตาม แต่ก็เป็นการรับรองเพื่อให้มี อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติถึงการได้มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติไว้ เพื่อให้การบริหารประเทศและการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะจัดทำขึ้น และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อันเป็นบทเฉพาะกาล ได้บัญญัติให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ ดังนั้น แม้หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้เป็นการเฉพาะชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อมาใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น จึงมิได้มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำแต่อย่างใด

เมื่อตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นตำแหน่งที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการได้มาหรือการเข้าสู่การดำรงตำแหน่งโดยมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อมาใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ” อันประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อันเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้ หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเองโดยลำพัง และลักษณะที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ อันเป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองลักษณะดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดกฎหมาย (law - creating facts) คือ การรัฐประหารสำเร็จ

และจึงได้มีการออกประกาศหรือคำสั่ง รวมถึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ หรือหน่วยงานใดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงไม่ได้มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับ “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” มิได้อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงมิใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕)

สำหรับคำตอบแทนของตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเป็นรายเดือน ตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มทำยพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการได้รับคำตอบแทนตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ