

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๘๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑๗๑

๑๗๑

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

๑๗๑

๑๗๑

มาตรา ๑๖๐ รัฐมนตรีต้อง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง
- (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘
- (๗) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (๘) ไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง

มาตรา ๑๖๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

๑๓๗

๑๓๗

ปัญหาหลักที่จะต้องวินิจฉัย อยู่ที่มาตรา ๕๘ (๑๕) บัญญัติข้อต้องห้ามไว้ว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีข้อพิจารณาว่าผู้ถูกร้องเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือไม่ สำหรับความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการสำคัญไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นคดีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยประเด็นของคดีเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ที่บัญญัติลักษณะต้องห้าม กรณีเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ให้นำลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาใช้บังคับกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด และการตีความถ้อยคำในมาตราดังกล่าวต้องพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของการให้มีสมาชิกวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องสมาชิกวุฒิสภาไว้ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการ เช่น พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญ

ออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมไม่ว่าจากบุคคลหรือหน่วยงานใด

ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ

๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เริ่มปรากฏขึ้นจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน เห็นได้ว่า ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็นตำแหน่งที่เกิดจาก “คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้มีผู้นำในการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ โดยมีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ แต่ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม แต่ก็เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ตำแหน่งดังกล่าวจึงมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จะได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติถึงการได้มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ” จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย หากเป็นการใช้อำนาจในช่วงก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐสภาซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใด อำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายขึ้นอยู่กับสถานะและเหตุการณ์ให้อยู่ในความสงบ เรียบร้อย และการปฏิบัติงานก็มีใช่เป็นการปฏิบัติงานประจำเหมือนพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)



(นายสุรکش มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ