

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง



มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่เกิดกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๕๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) ตัดยาเสพติดให้โทษ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๐ รัฐมนตรีต้อง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย



ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ ๑๙๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็นบุคคลต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕) เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม และมาตรา ๘๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) แล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้วินิจฉัย และไม่ปรากฏว่าผู้ร้องและผู้เสนอคำร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง กรณีจึงยังไม่มีเหตุอันควรสงสัยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ประเด็นต่อมามีว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับจะนิยามความหมายและขอบเขตของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้แตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะให้คำนิยาม คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา ๓ พระราชบัญญัติประกอบ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา ๔ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งแตกต่างและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าต้องการให้มีขอบเขตการใช้บังคับแก่ใครบ้าง ไม่อาจนำคำนิยามในกฎหมายฉบับหนึ่งไปใช้กับกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้ เพราะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ในส่วนของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับการบัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เช่นเดียวกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว หากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ โดยมาตรา ๑๖๐ (๖) บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘ ซึ่งมาตรา ๘๘ (๑๕) บัญญัติให้บุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องพิจารณาก่อนว่าตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่ เห็นว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ในอนาคตและมีการกำหนดชื่อเรียกผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่พนักงานหรือลูกจ้าง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้ตอนท้ายของอนุมาตราเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคลากรอื่นที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ที่มีสภาพเป็นบุคลากรฝ่ายประจำที่ทำงานให้กับหน่วยงานรัฐโดยบุคลากรดังกล่าวมีระบบการได้มา การเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎหมาย และใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่แน่นอนชัดเจน ดังนั้น การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นการตีความบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล มิให้ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องตีความอย่างแคบ เห็นว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำทั่วไปที่บัญญัติต่อท้ายคำว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ...” จึงต้องตีความให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวทางเดียวกันกับคำว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ...” จึงเห็นว่า ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕)



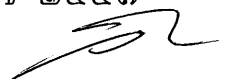
คือ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่ง หน้าที่ หรือลักษณะทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และไม่หมายถึง “ข้าราชการ” ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการที่ได้กำหนดเป็นลักษณะ ต้องห้ามไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๒) ไว้แล้ว และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๕/๒๕๔๓ วินิจฉัยไว้ว่า ตำแหน่งใดจะเป็นตำแหน่ง “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ต้องมีลักษณะ ครบถ้วนทั้ง ๔ ประการโดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ใ้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคท้าย จึงต้องพิจารณาว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือไม่ ตามแนวทางการวินิจฉัยดังกล่าว เห็นว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เกิดขึ้นจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศในวันดังกล่าว ได้มีการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งปรากฏชื่อ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก/หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงเป็นตำแหน่งที่เกิดจาก “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วย กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้มีผู้นำในการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ โดยมีใ้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ แม้ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม แต่ก็เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว



มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติถึงการได้มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ส่วนอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๔๓ และอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ในกรณีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๔ เป็นต้น แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อให้การบริหารประเทศและการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ก่อนที่จะมีคณะรัฐมนตรีภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเข้าปฏิบัติหน้าที่ที่เท่านั้น ซึ่งสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้อันเป็นเพียงการชั่วคราว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๕ ก็ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗



และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น แม้ว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้ไว้เป็นการชั่วคราวโดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ในงานประจำแต่อย่างใด

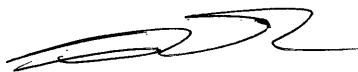
ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งของหัวหน้าคณะรัฐประหารที่เกิดขึ้นหลังจากการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อันเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจในส่วนนี้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่สามารถใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเองตามลำพัง และลักษณะที่สอง การใช้อำนาจซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งสองลักษณะดังกล่าวหากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจหน้าที่นั้นย่อมเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในเวลานั้น แต่ครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังเช่นอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๔๔ ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ย่อมตีความได้ว่าเป็นข้าราชการการเมืองประเภทหนึ่ง มิใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ฉะนั้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘ (๑๕) ที่ระบุว่าห้ามเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น มิได้หมายความรวมถึงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย เพราะคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐย่อมหมายความถึงเฉพาะเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในฝ่ายประจำเท่านั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ถือเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ถือเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งหนึ่ง ที่ได้รับการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในมาตรา ๘๘ (๑๒) ว่า “ห้ามเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” ประกอบกับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นการใช้



อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด

ในส่วนของคำตอบแทนของตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น แม้ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ได้รับคำตอบแทนตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็ตาม แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็มีได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพียงชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญก่อนที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งในครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำแต่อย่างใด อีกทั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับ “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” จึงมิใช่ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) สำหรับข้ออ้างที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา นั้น เห็นว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในกฎหมายแต่ละฉบับมีความหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีเจตนารมณ์จะให้ มีชื่อเรียกและขอบเขตใช้บังคับแก่ใครบ้าง ดังเช่น ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยความผิดและโทษทางอาญา ใช้คำว่า “เจ้าพนักงาน” ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างไปจาก “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ดังนั้น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกับ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕)



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ