

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง มีลักษณะ



ต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕) เพราะเหตุที่ผู้ถูกร้องในขณะดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติไว้ต่อไป จึงถือว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยกฎหมาย นอกจากนี้ในขณะที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในบังคับหรือการกำกับดูแลของรัฐและต้องกระทำการภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจหลายประการ และยังมีอำนาจในการออกคำสั่งที่มีผลในทางนิติบัญญัติและทางบริหารได้ด้วย ซึ่งผู้ถูกร้องได้ออกคำสั่งอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะเป็นงานประจำ มีการจัดโครงสร้างและกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน และมอบหมายให้ฝ่ายกฎหมายไปร้องทุกข์ดำเนินคดีกับบุคคลต่าง ๆ อีกด้วย

๒. ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินประจำตำแหน่ง ๓๕,๕๕๐ บาทต่อเดือน และเงินเพิ่มอีก ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน รวมเป็นเงิน ๑๒๕,๕๕๐ บาทต่อเดือน

๓. ขณะเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ บางฝ่ายอาจถือว่าผู้ถูกร้องเป็นรัฐาธิปัตย์ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ความเป็นรัฐาธิปัตย์สิ้นสุดลงเนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล



๔. ศาลยุติธรรมมีแนวคำพิพากษาว่าการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นความผิดอาญาฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง และ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ว่า “จำเลยเป็นเจ้าพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑๖) หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะ ได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ นอกจากนี้ หากพิจารณาคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) มิได้หมายความว่า การเป็นเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีตำแหน่งระดับเดียวกับการเป็น พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่หมายถึง เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกตำแหน่งที่มีได้มีกฎหมายระบุไว้เป็นการเฉพาะ

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริง ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน ซึ่งเป็น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕) เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕) ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา



- ๔ -

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑) จึงได้รับยกเว้นการมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๒) ส่วนตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เกิดขึ้นในคราวที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยในวันดังกล่าว หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติได้ลงนามในประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ระบุชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ และต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยมีได้อาศัยอำนาจตามความในกฎหมายใด ตำแหน่งนี้จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมายในความหมายของการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามระบบปกติ

๒. ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) แม้อาจเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่นได้ก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ถ้อยคำซึ่งมีความหมายตามกฎหมายฉบับหนึ่งอาจมีความหมายต่างกันออกไปตามกฎหมายอื่น และหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งพิเศษเฉพาะกิจและเฉพาะกาลที่มีผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแต่งตั้งผู้ใดแทนได้เพราะสืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในช่วงเวลายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยระหว่างเวลาดังกล่าว มีฐานะเป็นรัฐธำมิตย์ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายใด ทั้งยังสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕) นอกจากนี้ยังเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แม้เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และ



- ๕ -

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ตำแหน่งดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็น รัฐชาติปัตย์อีกต่อไป แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็รับรองตำแหน่งดังกล่าว ทั้งยังรับรองอำนาจพิเศษ บางเรื่องเสมือนเมื่อครั้งเป็นรัฐชาติปัตย์ไว้ สรุปได้ว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นตำแหน่งพิเศษ และไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้กับตำแหน่งใดในระบบกฎหมายและระบบบริหาร ราชการแผ่นดินปกติ ทั้งไม่ได้เกิดจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งโดยอัยอำนาจตามกฎหมายใด และ ยังมีอำนาจพิเศษซึ่งมิได้เป็นอำนาจตามปกติของบุคคล องค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นใดในประเทศไทย ตลอดจนไม่ได้เป็นการปฏิบัติงานประจำตามปกติ หากแต่เป็นงานพิเศษครั้งคราวตามโอกาสพิเศษที่อาจ เกิดขึ้นหรือไม่ได้เกิดขึ้นก็ได้ เพราะมีเงื่อนไขการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ ดังที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ นอกจากนี้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ ตามความหมายของคำเหล่านี้ที่ใช้ในระบบบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าตามกฎหมายใด แม้จะได้รับ คำตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม อีกทั้งการทำงานก็อยู่ในรูปของคณะบุคคลที่เรียกว่าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕)

๑. การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นคนละสถานะกับการเป็นเจ้าพนักงาน เพราะกฎหมาย ต้องการให้คำนี้มีความหมายและความมุ่งหมายต่างกัน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องโดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นคนละประเด็น ไม่ตรงกับรูปเรื่องตามคำร้องในคดีนี้ เพราะคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ ในข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ได้จำแนกประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็นกลุ่ม ๆ อย่างชัดเจน ตั้งแต่ (๑๒)–(๑๖) ซึ่งหากประสงค์ จะให้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๙๘ (๑๕) มีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ทำงานของรัฐ และได้รับคำตอบแทนจากรัฐทุกประเภทก็ควรใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๙๘ (๑๕) เพียงคำเดียว การแยกเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต่างหาก แสดงว่าประสงค์ให้มีความหมายเฉพาะในกลุ่มหรือ ประเภททำนองเดียวกันนี้และควรตีความอย่างแคบเพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๙๘ (๑๕) ย่อมมีความหมายโดยนัยที่เทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้กับ



- ๖ -

บุคคลซึ่งมีที่มา สถานะ และอำนาจหน้าที่อย่างพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามที่ระบุไว้ในตอนต้นของมาตรา ๕๘ (๑๕) ซึ่งตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่อาจเทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้ จึงไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๕๘ (๑๕)

ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของนายชลงาน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อ สรุปได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่มีตำแหน่งในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว และถ้อยคำนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตราอื่นด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า เป็นต้น นอกจากนี้ ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และอำนาจทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๕๔ ผู้ถูกร้องจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) และตามคำนิยามในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำร้องเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ พึงได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศ โดยในวันดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศรักษา ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรักษา



- ๓ -

ความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจ หน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรม ราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการ แผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบ แห่งชาติเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบ มาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่ นั้น มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ตำแหน่ง “หัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรี ต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ...” และมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “บุคคล ผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ...” พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยให้ความหมายของ คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



มาตรา ๕๘ (๑๕) วรรคสองปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะนี้ควรถือว่าคำทั่วไปที่ต่อมาจากคำเฉพาะหลายคำที่นำมาก่อนนั้นย่อมมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่นำมาข้างหน้า (ejusdem generis) 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 “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๓ ได้สรุปลักษณะของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ดังนี้ (๑) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (๒) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (๓) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และ (๔) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามมาตรา ๕๘ (๑๕) วรรคสอง การตีความคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติถึงคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการเข้ามาเป็นนักการเมือง ดังที่ได้บัญญัติไว้ก่อนแล้วในมาตรา ๕๘ (๑๒) คือ “เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” แต่คำว่า ข้าราชการ ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีลักษณะเดียวกับข้าราชการ จึงได้บัญญัติมาตรา ๕๘ (๑๕) วรรคสองว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่น



- ๘ -

ของรัฐ” อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่นอกจากไม่ต้องการให้ข้าราชการเป็นนักการเมืองแล้ว ยังให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้อยคำที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจึงเป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้มีคุณสมบัติและสถานะ เช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียก เป็นอย่างอื่น ประกอบกับลักษณะต้องห้ามเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไปต่อท้ายคำเฉพาะหลายคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น จะต้องตีความ คำทั่วไปให้มีความหมายสอดคล้องกับคำเฉพาะและแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้อง มีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกับคำเฉพาะซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลทั่วไป

ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน เห็นได้ว่าการแต่งตั้งตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจและเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเห็นได้จากการออกประกาศและคำสั่งหลายฉบับ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใด ทั้งเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย และไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการได้มาหรือการเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและประชาชน ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงไม่มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และมีใช้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕)



- ๑๐ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลง เฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบ มาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)





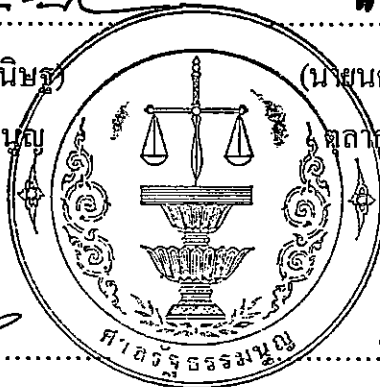
(คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒)

(นายจรยุทธ์ ภัคศิษนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัย ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดมศักดิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ