

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน เข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๕) เพราะเหตุที่ผู้ถูกร้องในขณะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) โดยมีเหตุผลว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยกฎหมาย มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในบังคับหรือการกำกับดูแลของรัฐและต้องกระทำการภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบกับการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะเป็นงานประจำและได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมาย นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมยังมีแนวคำพิพากษาว่าการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นความผิดอาญาฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญและผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่ ซึ่งมีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ได้สรุปลักษณะของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ดังนี้ (๑) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (๒) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (๓) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และ (๔) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๙๘ (๑๕) ไว้ การตีความคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะไม่ให้ข้าราชการเข้ามาเป็นนักการเมือง ดังที่ได้บัญญัติไว้ก่อนแล้วในมาตรา ๙๘ (๑๒) แต่คำว่า ข้าราชการยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีลักษณะเดียวกับข้าราชการ จึงได้บัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๕) ไว้ อันเป็นเจตนารมณ์ที่นอกจากไม่ต้องการให้ข้าราชการเป็นนักการเมืองแล้วยังให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้อยคำที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจึงเป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้มีคุณสมบัติและสถานะเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ประกอบกับลักษณะต้องห้ามเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไปต่อท้ายคำเฉพาะหลายคำที่นำหน้ามาก่อนนั้นจะต้องตีความคำทั่วไปให้มีความหมายสอดคล้องกับคำเฉพาะและแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้นโดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกับคำเฉพาะซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลทั่วไป

เห็นได้ว่าการแต่งตั้งตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจและเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใด ทั้งเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย และไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการได้มาหรือการเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและประชาชน ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงไม่มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และมีใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๕) ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายบุรีรักษ์ มาประณีต นายเจริญ ภัคดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๐๙ ก วันที่ ๑๗ ตุลาคม
๒๕๖๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง
นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย ว่าที่เรือตรี ดิเรก สุขสว่าง
ผู้อำนวยการสำนักคดี ๔