



รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประจำปี ๒๕๖๒

เล่ม ๓

รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประจำปี ๒๕๖๒

เล่ม ๓

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of The Constitutional Court

ชื่อหนังสือ **รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี ๒๕๖๒ เล่ม ๓**

ISBN: 978-616-8033-49-4

ปีที่พิมพ์ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๗๗๗๗
โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๒๒
www.constitutionalcourt.or.th
E-mail: office@constitutionalcourt.or.th

พิมพ์ที่ บริษัท พี. เพรส จำกัด
๑๒๙ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐
โทรศัพท์ / โทรสาร: ๐-๒๗๔๒-๔๗๕๔ - ๕

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐
มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖
และมาตรา ๒๗ หรือไม่..... ๓

- ความเห็นส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายซัช ชลวร ๒๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๒๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๓๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๔๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๔๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๕๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๖๑

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่..... ๖๙

- ความเห็นส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๘๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๘๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายซัช ชลวร ๘๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๙๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๙๖
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๐๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๐๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๐๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๑๑๕

สารบัญ

หน้า

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๔๓ ชัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ ๑๒๑

- ความเห็นส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๒๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๓๓
- ความเห็นส่วนตัวของ นายชัช ชลวร ๑๓๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๔๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๑๔๕
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๑๕๑
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๑๕๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๑๕๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๑๖๖

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ พลเอก ประยุทธ์
จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔)
ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่ ๑๗๓

- ความเห็นส่วนตัวของ นายนุรักษ์ มาประณีต ๑๘๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ๑๘๗
- ความเห็นส่วนตัวของ นายชัช ชลวร ๑๙๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ๑๙๔
- ความเห็นส่วนตัวของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ๒๐๐
- ความเห็นส่วนตัวของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ๒๐๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายปัญญา อุดชาชน ๒๑๒
- ความเห็นส่วนตัวของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ๒๑๘
- ความเห็นส่วนตัวของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ๒๒๖

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐
มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖
และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (นายวัส ติงสมิตร ที่ ๑ และ นางฉัตรสุดา
จันทร์ดียิ่ง ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๘๓/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง หนังสือส่งคำร้องขอเพิ่มเติม
ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑ และเลขาธิการ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
จ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐
มาตรา ๓๑ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ปฏิเสธการจ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอาศัยเหตุผลตามบันทึก
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๘/๒๕๖๑ ที่ให้เหตุผลว่าประธานกรรมการ

ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่านั้นที่เคยมีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๔ ยังคงมีสิทธิได้รับค่ารับรองตามสิทธิเดิมที่เคยมี สำหรับกรรมการคนอื่นที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับค่ารับรองอยู่เช่นเดิม ซึ่งการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง ที่บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งควรได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงไม่น่าจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลปกครองกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ โดยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๘/๒๕๕๗

ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะดำรงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนด อีกทั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งเดิมตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ ด้วยความคาดหวังโดยสุจริตว่าจะได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจนครบวาระหกปี ซึ่งความคาดหวังโดยสุจริตนี้สมควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ดังนั้น การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจึงขัดต่อหลักนิติธรรมเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปรวมทั้งกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งย่อมเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ศาลปกครองกลางต้องอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีและยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมไว้ในสำนวน และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา จึงให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดส่งสำเนารายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องและให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา ๓๑ และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำร้องขอเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และเอกสารประกอบพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ส่วนมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ โดยเงื่อนไขในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความเหมาะสม

มีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติหลักความเท่าเทียมกันของบุคคล การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑ วางหลักการไว้ว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนด การดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ซึ่งมาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยความในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่า เป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่” ความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวสรุปความจากเอกสารรายงานการประชุม ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดกระบวนการได้มา ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือหลักการปารีส ที่กำหนดวิธีการแต่งตั้งสมาชิก ของสถาบันดังกล่าวต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันดังกล่าว เป็นตัวแทนที่หลากหลายของสังคมเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่ ได้บัญญัติให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ นี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จึงต้องกำหนดให้ ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะโดยทันที และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

พิจารณาความมุ่งหมายของกฎหมายและบทบัญญัติมาตรา ๖๐ แล้วเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก้ไข ปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการปารีส และให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ เริ่มต้นตั้งแต่ในวาระเริ่มแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับเป็นไปเพื่อให้วัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บรรลุผล จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงัก กรณีจึงสอดคล้องกับหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

สำหรับกรณีมาตรา ๖๐ วรรคสอง ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่าทำให้ไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยจะมีหน้าที่และอำนาจที่แตกต่างไปจากประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมหลายประการ อย่างไรก็ตาม ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมมีสิทธิในการได้รับประโยชน์ตามที่ได้รับอยู่เดิมอย่างไรก็ยังคงได้รับประโยชน์ตามเดิม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่น่าถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมแก่กรณีแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แต่อย่างไร

ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีความเหมาะสมเป็นธรรมตามหลักความจำเป็น และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

นายรัฐ กษมาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่ง เพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ในอันที่จะทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดใหม่ตามบทบัญญัติที่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการสากลแล้วมีผลใช้บังคับ โดยทันที และให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่ในวาระเริ่มแรกที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ จึงกำหนดให้ประธานและกรรมการฯ ชุดเดิม ต้องพ้นจาก ตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ เห็นว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการฯ อยู่ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้รับแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บุคคลโดยทั่วไปย่อมคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๖๐ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ประธานและกรรมการฯ ชุดเดิม ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อน วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และ ประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ กำหนดให้ประธานและกรรมการฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้น เฉพาะในส่วนที่ขาดอยู่ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามอัตราและ ช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้ประธานและกรรมการฯ ชุดเดิมได้รับเงินเดือนและ เงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากวันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิม จึงถือได้ว่า

บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เยียวยาและชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากการที่ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ อันเป็นกฎหมายที่ค้ำประกันถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับและผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และได้ค้ำประกันถึงความถูกต้องเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่ากรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตรากฎหมายให้กรรมการในองค์กรอิสระอื่นยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปโดยมิได้ให้พ้นจากตำแหน่ง เฉกเช่นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเดียวกันให้แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปย่อมสามารถกระทำได้และมีใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพียงแต่ต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังและมุ่งหมายเพื่อรักษาหรือก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ โดยประโยชน์สาธารณะนั้นต้องเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้วเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาถึงภารกิจ เหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมขององค์กรทั้งในเรื่ององค์ประกอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ อันเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ภายใต้ความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก อันเป็นการยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ประกอบกับคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลในด้านความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ รวมถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีลักษณะเฉพาะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรอิสระอื่น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ให้การดำรงตำแหน่งต่อไปของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยพิจารณาถึงบริบทตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่ประการใด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ยังกำหนดให้มิสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยให้นำอัตราเงินเดือนคูณด้วยจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสิทธิประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินบำเหน็จไว้ จึงถือเป็นการเยียวยาผู้ฟ้องคดีทั้งสองอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว การตรากฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกินสมควรแก่เหตุแต่ประการใด และบทบัญญัติดังกล่าวก็ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกคนที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ อันเป็นการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า การที่ตนเองไม่ได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง จะเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่า เงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนนี้กฎหมายได้บัญญัติให้มีขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์ประสงค์จะจ่ายให้แก่ผู้ดำรง

ตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการสรรหาที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของทุกภาคส่วน อีกทั้งผู้ที่ได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นและแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลายประการ กฎหมายจึงกำหนดให้จ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมได้พ้นจากสถานะการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว แต่โดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อมิให้การปฏิบัติภารกิจงานด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักในระหว่างการดำเนินการสรรหาประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่อยู่เท่านั้น จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ด้วยเหตุนี้การไม่จ่ายค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แต่ประการใด

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายบุรีรักษ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคสอง บัญญัติถึงกรอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของทุกองค์กรของรัฐ ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม สำหรับมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และมาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้การรับรองและความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑๐) บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ(ต้อง)พ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น ซึ่งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว เป็นผลให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการสรรหามาโดยชอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับต้องพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ที่จะให้การดำรงตำแหน่งต่อไปของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกลับบัญญัติหลักเกณฑ์ที่ลัดกันโดยปราศจากเหตุผลอันชอบธรรมเพียงพอ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรมีสิทธิดำรงตำแหน่งได้ต่อไปตามวาระและคุณสมบัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะเข้าสู่ตำแหน่ง แต่สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกลับบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งทันที อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกตัดสิทธิที่ได้รับมาโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นการจำกัดตัดสิทธิที่เกินสมควรแก่เหตุ อันเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีสิทธิได้รับคำรับรองهماจ่ายเป็นรายเดือน โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยเหตุผลจากข้อหาหรือตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๕/๒๕๖๑ มาชี้แจงว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปยังคงมีสิทธิได้รับคำรับรองตามสิทธิเดิมที่เคยมี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่สำหรับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับคำรับรองในการปฏิบัติหน้าที่ จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับคำรับรองอยู่เช่นเดิม หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวเห็นข้างต้น เป็นผลให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุจากสถานะของบุคคล จึงถือว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑๐) โดยความในวรรคห้าบัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และโดยที่มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพียงใดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และที่ ๑/๒๕๖๑ สรุปได้ว่า การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ที่ให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีหน้าที่และอำนาจ

ในการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นในด้านความแตกต่าง
เรื่องหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ตลอดจนในด้านหลักการของความต่อเนื่องในการ
ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ โดยเฉพาะในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านระหว่าง
กฎหมายเดิมที่สิ้นผลและกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่
รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ดำเนินต่อไปได้ โดยมีให้เกิดช่องว่างอันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก
ซึ่งเป็นการยอมรับเรื่องของเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ที่มีผลต่อการพ้นจากตำแหน่งของ
ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญในแต่ละองค์กร
ว่ามีความแตกต่างกันได้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ
แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่
ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับ
อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทน
ตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับ
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่ง
ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่ง
อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและการให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยยังคง
ได้รับสิทธิเรื่องของค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓
วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๗ แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง
ที่บัญญัติว่า “การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด” ย่อมจะหมายความได้ว่าการดำรงตำแหน่งของประธาน

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะสามารถอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนครบวาระตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรืออาจจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ผู้จัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๗ จะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ก็เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบที่แตกต่างจากองค์กระโษระอื่นตามเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม โดยพิจารณาได้จากเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายปรากฏตามท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ... ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ...” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ การสรรหาตามมาตรา ๑๑ การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ หน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งมีความมุ่งหมายให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสากล สำระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ จึงแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเหตุให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับต้องพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนข้อที่ว่าบทเฉพาะกาลกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีผลให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ไม่อยู่ภายใต้บทบังคับของมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเท่ากับกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ และวรรคสอง ที่บัญญัติให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี มีผลให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ นั้น เห็นว่า การที่มาตรา ๖๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นรวมถึงสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับ เป็นประโยชน์อันชอบธรรมที่บุคคลจะได้รับ และเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่เดิมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในขณะนั้นที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามบทเฉพาะกาล ทั้งยังเป็นการให้สิทธิประโยชน์ตอบแทนแก่บุคคลที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลตามบทเฉพาะกาลของกฎหมายอีกด้วย จึงเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมแก่กรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายย่อมต้องได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ต่อไปดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่จำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายชัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป กำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย และหลักแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับ หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ในส่วน มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐ ดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร และกระทบสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติ รับรองความเท่าเทียมกันของบุคคลและได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าไม่ว่าชายหรือหญิง ย่อมมีความเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้ แต่กรณีมาตรการที่กำหนดขึ้น

เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นนั้น
ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยในมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงตาม เอกสารรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะ และหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือหลักการปารีส กรณี จึงต้องจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับ หลักการปารีสโดยทันที จึงต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และจัดให้มีการสรรหา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ รวมทั้งกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย นอกจากนั้น ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ยังได้ระบุว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ด้วยในคดีนี้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของนายวัส ดิงสมิตร ที่ ๑ และนางฉัตรสุดา จันทร์ดียง ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ การที่บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ที่จะทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก้ไขปรับปรุงมีความสอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่วันเริ่มแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ประชาชนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประชาชนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้องค์รคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิด

ช่องว่างอันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงัก จนกว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ และได้มีการรับรองสิทธิประโยชน์ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับตามผลของกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วให้ยังคงได้รับอยู่ต่อไป รวมทั้งให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ ตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง อีกทั้งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ยังกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นเฉพาะในส่วนที่ขาดอยู่ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามอัตราและช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากวันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับเดิม กรณีจึงถือเป็นการชดเชยเยียวยานายวัส ดิงสมิตร ที่ ๑ และนางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของบุคคลผู้ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑ โดยวินิจฉัยว่าบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้

อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงักจนกว่ากลไกที่กำหนด
ขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทเฉพาะกาลที่มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรง
ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วง
เปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่
ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตาม
มาตรา ๒๖๗ โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด
โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม
และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้
เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญเพื่อ
กำหนดรายละเอียดที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการ
ยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร บทเฉพาะ
กาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรง
ตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่
กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติ
ครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใน
ปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม
ของแต่ละองค์กร ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร
สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรง
ตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญ
ได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งยังยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน และมีใช้การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันจะขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง จะมีผลทำให้นายวัส ติงสมิตร ที่ ๑ และนางฉัตรสุดา จันทร์ดียิ่ง ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๑ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ย่อมมีเจตนารมณ์ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และต้องได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับมีภารกิจหน้าที่และอำนาจเพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างจากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมหลายประการ เพราะฉะนั้น การที่ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ไม่ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งแต่ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรา ๓๑ นั้น จึงเป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยพิจารณาตามหลักนิติธรรมและคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และได้ระบุ
เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยแล้ว อีกทั้งมิใช่กรณีที่จะขัดหรือแย้งต่อ
หลักความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ ได้บัญญัติหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยว่าต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง

หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจอรัฐเพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้ จะต้องมีความเหมาะสมจำเป็นและได้สัดส่วน หรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ส่วนมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคลที่มีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน โดยบัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง โดยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายปรากฏตามเอกสารรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือหลักการปารีส จึงต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย และดังที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้น จากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้อง กับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลาย ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๖๐ ซึ่งตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งดำรงตำแหน่ง อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ อันกระทบ ต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดเดิม มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติที่จะทำให้ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ได้แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสซึ่งเป็นหลักการสากล

โดยให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่วันแรก
ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมาเป็นองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงหน้าที่และอำนาจ
จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ โดยให้
ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้อง
หยุดชะงัก ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๑
สรุปได้ว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ
ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน
กับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การใช้บังคับรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง
ในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้
อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงัก จนกว่ากลไกที่กำหนด
ขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี หลักการนี้ได้มีการบัญญัติ
ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง อันเป็นบทเฉพาะกาลที่มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะ
ของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติ
หน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไป
เพียงโดยอ้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้น ๆ
ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยให้อำนาจสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ
นิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ เป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรง
ตำแหน่งดังกล่าว โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด
โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม
และวาระการดำรงตำแหน่งไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะกำหนดรูปแบบใด จะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่ และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม ของแต่ละองค์กร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ ได้มีการรับรองสิทธิประโยชน์ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับให้ยังคงได้รับอยู่ต่อไป รวมทั้งให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทน ตามมาตรา ๓๒ ตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่อันเป็นสิทธิประโยชน์ ที่เพิ่มขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง อีกทั้งพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ยังกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรง ตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและเงินประจำ ตำแหน่งเพิ่มขึ้นเฉพาะในส่วนที่ขาดอยู่ โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามอัตราและช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากวันที่ได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับเดิม กรณีจึงถือเป็นการชดเชยเยียวยา ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเป็นทางการและ เหมาะสม และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบ ต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของบุคคลที่ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้น

ส่วนกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่าย เป็นรายเดือน เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๑ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี มีเจตนารมณ์ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสิทธิได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติ ไม่มีลักษณะต้องห้าม และต้องได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับภารกิจหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างจากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมหลายประการ ทั้งนี้ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิอันพึงได้ตามที่เคยได้รับอยู่ หากได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกินสมควรแก่เหตุแต่อย่างใด

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงบัญญัติขึ้นโดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ

เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และมีได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ อีกทั้งไม่เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน มิใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันจะขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยในช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ แต่ในส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนโดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามที่ได้เคยรับอยู่ เมื่อปรากฏว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เดิมเคยมีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตามพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ประธานกรรมการฯ และกรรมการฯ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจึงยังคงมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามสิทธิที่เคยมีอยู่เดิม

ในส่วนของคำรับรองนั้น เมื่อประธานกรรมการฯ ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเท่านั้นที่เคยมีสิทธิได้รับเงินคำรับรองตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินคำรับรองในตำแหน่งประธาน

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จ่ายค่ารับรองได้เท่าที่จ่ายจริง ดังนั้น ประชานกรรมการฯ ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจึงยังคงมีสิทธิได้รับค่ารับรองตามสิทธิเดิมที่เคยมี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยไม่ได้จำกัดสิทธิหรือทำให้สิทธิประโยชน์ของประชานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลดลงแต่อย่างใด ส่วนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ยังคงไม่มีสิทธิได้รับค่ารับรองอยู่เช่นเดิม จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับผู้ที่ได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นใหม่แทนชุดเดิม มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่น เบี้ยประชุมเป็นรายครั้งและได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ อันมีสิทธิประโยชน์แตกต่างไปจากสิทธิประโยชน์เดิมที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับก็เป็นสิทธิของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ ที่มีคุณสมบัติแตกต่างกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยแตกต่างไปจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม ซึ่งก็ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

ความเป็นมาเกี่ยวกับความพยายามในการจัดตั้งองค์กรที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยได้มีความคิดริเริ่มเกิดขึ้นมานาน แต่ได้ปรากฏให้เห็นและมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ด้วยการรณรงค์และผลักดันจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชน” สังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติและได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน แต่การดำเนินงานยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ซึ่งทำได้เพียงขอความร่วมมือโดยไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานรัฐที่กระทำการละเมิดต่อประชาชนมาให้ปากคำหรือข้อมูลได้ อันเป็นผลให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังไม่สามารถเกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ และต่อมาผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ที่เกิดขึ้นในวันที่ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งรัฐบาลทหารได้ใช้กำลังรุนแรงเข้าปราบปรามสังหารประชาชนจำนวนมากในที่ชุมนุมประท้วงการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐ จึงส่งผลทำให้กระแสการเมืองและสังคมเริ่มมีความตื่นตัวและตระหนักในสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระแสการเมืองได้มีการผลักดันเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองควบคู่ไปกับกระแสสิทธิมนุษยชน ดังนั้น เมื่อเข้าสู่การบริหารประเทศโดยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ

สิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) รวมถึงกำหนดให้บรรจิวชาสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในหลักสูตรการศึกษาของเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นการสร้างค่านิยมสิทธิมนุษยชนทางวิชาการ และประการสำคัญ คือ ประเทศไทยมีความตั้งใจและพยายามที่จะจัดตั้งกลไกระดับชาติหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำการศึกษาแนวทางเพื่อดำเนินการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษารูปแบบและดำเนินการยกร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้ยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ.” แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับการผลักดันและสนับสนุนเรื่อยมาจนกระทั่งในระหว่างที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอและผลักดันแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับการเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่นานาประเทศในช่วงเวลานั้น ได้ให้ความสนใจและเริ่มจัดตั้งเกือบทุกประเทศ โดยสาระสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นกับบุคคลหรือองค์กรใด เพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle Relating to the Status and Functioning of National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights) หรือเรียกกันว่าหลักการปารีส (Paris Principles) ที่นานาประเทศต่างยึดถือหลักการดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้มีการบัญญัติรับรองถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๒๐๐

อย่างไรก็ดี ในช่วงของการปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากนั้นจึงมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามลำดับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการรับรองให้คงอยู่ไว้ในหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์

ความขัดแย้งทางการเมืองและคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าควบคุมอำนาจในการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และมีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้น หมวด ๒ และให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๔๖ และมาตรา ๒๔๗ โดยโครงสร้างหรือองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และรายละเอียดเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลยกเลิกพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสิ้นสุดลง แต่ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และ

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น การที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๗ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและมีความแตกต่างกันเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระดังกล่าวไว้แตกต่างกันนั้น ถือว่าเป็นการยอมรับในหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร ด้วยเหตุนี้ บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละองค์กร และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้แก้ไขปรับปรุงกระบวนการสรรหาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการปารีส และผู้แทนกรรมการซึ่งทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ยืนยันว่ามีเหตุผลสนับสนุนหนักแน่นเพียงพอที่จำเป็นต้องจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักการปารีส นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติกระบวนการสรรหาให้สอดคล้องกับหลักการปารีสแล้วยังได้กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ในอันที่จะทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามบทบัญญัติที่ได้ปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการสากลแล้วมีผลใช้บังคับ โดยทันทีและให้กระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เริ่มต้นตั้งแต่วันแรกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ จึงกำหนดให้ประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และมีใช้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตลอดจนมิใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗

ประเด็นย่อยที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเดิมของประธานและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยสิทธิเดิมเป็นเช่นไร ก็ยังคงมีสิทธิเช่นนั้นเหมือนเดิม ทั้งนี้ เพื่อรับรองสิทธิประโยชน์ตอบแทนในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างกฎหมายเดิมกับกฎหมายใหม่ ส่วนกรณี การได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า เงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการแล้วแต่กรณีนั้น พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง มีเจตนารมณ์เพื่อจ่ายค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้กับประธานกรรมการหรือกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่เข้ามาทำหน้าที่ซึ่งจะเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและได้ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการสรรหาที่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของทุกภาคส่วน ตลอดจนหน้าที่และอำนาจของประธานและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการสรรหาใหม่มีบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น แตกต่างจากเดิมหลายประการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ เรื่องเสรีที่ ๕๒๘/๒๕๖๑ เดือนมีนาคม ๒๕๖๑ ที่มีมติว่า สำหรับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เมื่อเดิมไม่เคยมีสิทธิได้รับค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่ จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับ ค่ารับรองอยู่เช่นเดิม ด้วยเหตุนี้ จึงมิใช่การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตลอดจนมิใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗

ด้วยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๒๔๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาคด้วย

มาตรา ๒๗๓ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้

๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเท่ากับกรรมการ ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ

ให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๒ กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปีมีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งจ่ายครั้งเดียวเมื่อพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) ครบวาระ
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) มีอายุครบเจ็ดสิบปี

ในการคำนวณบำเหน็จตอบแทนนั้น ให้นำอัตราเงินเดือนตามมาตรา ๓๑ คูณด้วยจำนวนปี ที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี

สิทธิในบำเหน็จตอบแทนนั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไม่ได้ เว้นแต่กรณีตาย ให้ตกได้แก่ คู่สมรสและทายาทที่ได้แจ้งไว้ และถ้าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ได้รับเป็นสองเท่าของบำเหน็จตอบแทนที่กำหนดไว้ตามวรรคสอง

มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่ง เพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และมีผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้นำความในมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเห็นว่า ประเด็นตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวข้องกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองวรรคดังกล่าวมีเนื้อหาที่แตกต่างกันกล่าวคือ วรรคหนึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมซึ่งดำรงตำแหน่ง

อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ส่วนวรรคสองมีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พ้นจากตำแหน่งและยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จึงเห็นควรกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นสองประเด็น และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งสำเนาเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อมาจึงมีว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงักจนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้ แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทเฉพาะกาลที่มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงองค์กรอิสระแต่ละองค์กรทั้งโครงสร้าง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดรายละเอียดที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในหลักการของ

ความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงอาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระเดิมที่มีอยู่ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดขึ้นใหม่บางประการ หรือบัญญัติให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีคุณสมบัติครบถ้วนคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป หรือบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งขณะ ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสมของแต่ละองค์กร ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวไว้ โดยเฉพาะ รวมทั้งยังยอมรับในการหลักการของความแตกต่างระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๖๑)

จึงเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดของผู้ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากำหนดการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือหลักการปารีส ที่กำหนดองค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและวิธีการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันจะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังสังคมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่ บัญญัติให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยบัญญัติให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชน

ด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาค่าย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการสรรหา
กรรมการสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงต้อง
จัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับ
หลักการปารีสโดยทันที จึงต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม
ในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยที่
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจ
อธิปไตย และวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กร
อิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม
เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ส่วนมาตรา ๒๖ และ
มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว
ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการ
จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ
เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”
บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรา
กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้อง
คำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี
อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมาย
ขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ
ประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสมมีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความ
สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชน
จะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาค

ของบุคคล โดยบัญญัติรับรองความเท่าเทียมกันของบุคคลและได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปย่อมสามารถกระทำได้ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งตราขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม กรณีเป็นความจำเป็นด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นต้องกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง มิให้เกิดช่องว่างอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต้องหยุดชะงักจนกว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่และได้มีการรับรองสิทธิประโยชน์ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับตามผลของกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วให้ยังคงได้รับอยู่ต่อไป จึงสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของบุคคลผู้ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ และไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน จึงไม่ใช้การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนกรณีบทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการรับรองสิทธิให้ประธานและกรรมการฯ ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อน

วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทน โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิอันพึงได้ของบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว มิให้ถูกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ กล่าวคือ ในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับตามสิทธิเดิมนั้นจะมีเงินค่ารับรองตามที่ปรากฏไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอยู่ก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้ว สิทธิการได้รับเงินค่ารับรองดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิทธิอันพึงได้ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังเดิม ส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่ารับรองในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงไม่มีสิทธิได้รับค่ารับรองอยู่เช่นเดิม

ดังนั้น เมื่อแต่เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิเช่นไร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็คงมีสิทธิอันพึงได้รับอยู่เช่นนั้น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องได้รับผลกระทบในด้านของสิทธิประโยชน์ตอบแทนในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมจึงเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ยังกำหนดให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก และให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยให้นำอัตราเงินเดือนคูณด้วยจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้ง ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พ้นวาระเนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดสิทธิประโยชน์ให้เพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินบำเหน็จไว้ จึงถือเป็นการเยียวยาผู้ฟ้องคดีทั้งสองอย่างเป็นธรรม

และเหมาะสมแล้ว การตรากฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกินสมควรแก่เหตุแต่ประการใด และบทบัญญัติดังกล่าวก็ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกคนที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ อันเป็นการคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่ง เป็นการเจาะจง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า การที่ตนเองไม่ได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นฟังไม่ขึ้น เนื่องจากเงินค่ารับรองเหมาจ่าย เป็นรายเดือนนี้กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์ประสงค์จะจ่ายให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะได้รับการสรรหาใหม่ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและ เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการสรรหาที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับหลักสากล เกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของทุกภาคส่วน อีกทั้งผู้ที่ได้รับการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นและแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลายประการ กฎหมายจึงกำหนดให้จ่ายเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิมได้พ้นจากสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปแล้ว แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อมิให้การปฏิบัติภารกิจงานด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก ในระหว่างการดำเนินการสรรหาประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดใหม่อยู่เท่านั้น จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้การไม่จ่ายค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตรา

ที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคสอง มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นราย เดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๑

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติ ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อกำหนด คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าว มีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่ จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยในช่วงที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น

ตามมาตรา ๒๖๗ ประกาศใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแต่ละองค์กรต่อไปเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ เรื่องระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หรือการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงเหตุยกเว้นคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดนั้น อาจกำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือให้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ทั้งนี้ การจะกำหนดในรูปแบบใดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็นและความเหมาะสมทั้งในเรื่ององค์ประกอบ หน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง ให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนโดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ เป็นบทเฉพาะกาลที่อนุวัติการตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน

กับฉบับปัจจุบัน และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่น และเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเปลี่ยนผ่าน รวมทั้งเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ต้องหยุดชะงัก จนกว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ การที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออกโดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ สำหรับผู้ที่ จะได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นใหม่ก็มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่น เบี้ยประชุมเป็นรายครั้ง และได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๑ นับได้ว่าเป็นการตรากฎหมายที่แบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทให้แตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พ้นจากตำแหน่งกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ซึ่งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติ ตลอดจนมีหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันนั้น ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มบุคคล จึงไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ

ที่แตกต่างกัน หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติไว้แต่อย่างใด

การตราบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ เป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๓ ประกอบมาตรา ๒๖๗ โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับการสรรหามาโดยไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส อันเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นเหตุสำคัญให้ประเทศไทยถูกลดสถานะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมหลายประการในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องจัดให้มีการสรรหาใหม่ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักการปารีสโดยทันที ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติกระบวนการสรรหาสอดคล้องกับหลักการปารีสแล้ว เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์การระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่จำเป็นต้องมีสถานะน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันซึ่งได้รับการสรรหามาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ้นจากตำแหน่ง และจัดให้มีการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อประโยชน์ของประเทศซึ่งถือเป็นประโยชน์สาธารณะโดยรวม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ

หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เนื่องด้วย สิทธิเดิมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอยู่อย่างไร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่ได้รับอยู่เดิมไว้เช่นนั้น โดยได้รับรองสิทธิของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปให้ยังคงมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่ารับรองในตำแหน่งประธานกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามสิทธิที่เคยได้รับอยู่เดิม ทั้งให้มีสิทธิได้รับ บำเหน็จตอบแทนตามมาตรา ๓๒ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคสองไว้ด้วยแล้ว อันเป็นกรณีที่ สอดคล้องกับหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ ส่วนรวมที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเอกชนผู้ต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการตรากฎหมายนั้น นอกจากนี้ยังได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไว้ด้วยแล้วตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กล่าวไว้ว่า โดยที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้มีการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับ กระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต่อมาจากความหลากหลายของภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กรณีจึงเป็นการตราบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและเป็นไปตาม เจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่ขัดต่อ
หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

(นายอุดมศักดิ์ นิตินตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โฆสิตพัฒนา จำกัด) ในคดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๐๖๕/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒
ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท โฆสิตพัฒนา จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสรรพสามิตพื้นที่นนทบุรี ที่ ๑ กรมสรรพสามิต
ที่ ๒ และรองปลัดกระทรวงการคลัง หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายได้ ที่ ๓ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบ
ชนิดบุหรี่ซิการ์เรตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า
การประกอบกิจการอุตสาหกรรมยาสูบชนิดบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ
พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงไม่สามารถอนุมัติใบอนุญาตได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างไม่เป็นธรรม เป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ซึ่งห้ามมิให้รัฐประกอบกิจการแบบผูกขาด พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีสภาพใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิต บุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ หากศาลปกครองกลางมีคำสั่งหรือคำพิพากษาหลังวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ก็จะยกข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ มาเป็นข้อต่อสู้กับผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมอีก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และขอให้ส่ง คำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีคำวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลาง ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๕ นั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้อต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้วก็ตาม แต่เมื่อการพิจารณาของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี

ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยมีได้สิ้นผลไปเพราะเหตุที่กฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกไปแต่อย่างใด กรณีความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงยังไม่หมดสิ้นไป และโดยที่การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดเหตุข้อพิพาท ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ และถูกยกเลิกไปแล้ว พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองกลางอาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการวินิจฉัย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่าเป็นกรณีศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองกลางจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัย

ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มีหลักการทำนองเดียวกันกับ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยเฉพาะ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ นั้น เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้ง เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย และเพื่อประโยชน์ แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องจัดส่งข้อมูล ความเห็น และเอกสาร หรือหลักฐาน สรุปลงสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. อธิบดีกรมสรรพสามิต ชี้แจงว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มีเจตนารมณ์ให้รัฐควบคุมกระบวนการในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ ส่วนพระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่เกี่ยวกับยาสูบนั้น ยังคงนำเอาหลักการบางประการที่เกี่ยวกับการควบคุม กระบวนการให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำใบยาหรือยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักร และยังนำเอาหลักการในการควบคุมการประกอบ อุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ยาสูบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ เป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นมา และเจตนารมณ์อย่างเดียวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖

๒. ผู้ว่าการการยาสูบแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า นับแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ การประกอบอุตสาหกรรม บุหรี่ยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ เนื่องจากรัฐ มีนโยบายที่จะปกป้องการปลุกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศให้พ้นจาก การแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นความมุ่งหมายของรัฐในการให้โรงงานยาสูบ

เป็นองค์การการค้าผูกขาดมิให้ผู้อื่นมาทำการผลิตและค้าแข่ง โดยประสงค์ให้เป็นแหล่งหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการมาตลอดจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีการออกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยมาตรา ๑๖ ยังคงกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรม บุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการควบคุมกิจการยาสูบ และด้านรายได้ของรัฐ โดยการจัดเก็บภาษีและกำไรในการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองธุรกิจยาสูบ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศและด้านสุขภาพของประชาชน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ประเทศไทยเปิดตลาดการนำเข้าบุหรี่ซิการ์ต่างประเทศ แต่ยังคงให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบันเพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชนและประโยชน์ของรัฐในด้านรายได้ต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ยังคงยึดถือตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่กำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยปัจจุบันดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการนี้มีผลมาจากการที่รัฐเห็นว่าการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว โดยเหตุผลที่ยังคงให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตยังเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อมิให้กระทบต่อปริมาณการผลิต และการจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตของรัฐ รวมทั้งเป็นการควบคุมดูแลการค้าสินค้าบุหรี่ซิการ์เรต ซึ่งเป็นสินค้าที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชน เป็นการถ่วงดุลการเข้ามาของบริษัทบุหรี่ต่างประเทศ อีกทั้งบุหรี่ซิการ์เรตเป็นสินค้าควบคุมจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะเปิดให้มีการผลิตอย่างเสรี เนื่องจาก หากเปิดให้มีการผลิตในประเทศได้อย่างเสรีจะทำให้เกิดการแข่งขันด้านการผลิตและด้านราคาอย่างรุนแรง บุหรี่ซิการ์เรตจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีราคาถูกลงเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย อันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพลานามัยของประชาชน ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบของประชาชน และขัดต่อมาตรการและนโยบายขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) และกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control : WHO FCTC) ที่ต้องการลดจำนวนผู้บริโภคยาสูบทั่วโลก ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

อีกทั้งการเปิดให้มีการผลิตอย่างเสรีจะมีผู้ผลิตมากมาย ส่งผลต่อการควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ และการกำหนดให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ จะทำให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดการบริโภคยาสูบของประชาชน

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปลงสาระสำคัญได้ว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. มาตรา ๑๖๔ บัญญัติไว้ว่า “การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. พิจารณาแล้วไม่มีการแก้ไขร่างมาตรา ๑๖๔ แต่อย่างใด โดยในการพิจารณาร่างมาตรา ๔ บทนิยามศัพท์ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้อภิปรายประเด็นว่า การอบใบยาสูบและการบ่มใบยาสูบเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตหรือไม่ ซึ่งผู้แทนกรมสรรพสามิต ได้ชี้แจงว่า “การผลิต” คือ การทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป แปรสภาพ หรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งสินค้า เพราะฉะนั้นการนำเอาวัตถุดิบใบยาสูบมาเพียงแต่ทำการอบหรือบ่มอย่างเดียวไม่ได้ทำให้มีขึ้นซึ่งสินค้า จึงไม่ถือเป็นการผลิต ต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. มาตรา ๑๖๔ ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว

๔. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจชี้แจงว่า เมื่อเทียบเคียงพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ แล้ว เป็นการคงนโยบายให้การผลิตบุหรี่ยิกาแรตให้เป็นการผูกขาดของรัฐ โดยมีการยาสูบแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ผลิตบุหรี่ยิกาแรต ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตดังกล่าว

๕. ผู้จัดการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพชี้แจงว่า “บุหรี่ยิกาแรต” จัดเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีสารนิโคตินซึ่งส่งผลต่อการนำไปสู่การเสพติดยาเสพติดประเภทอื่น ๆ และส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน รัฐบาลจึงไม่สมควรแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว และไม่สมควรนำมาแข่งขันในตลาดกับเอกชน เนื่องจากเอกชนที่ดำเนินธุรกิจย่อมหวังประโยชน์จากการแสวงหากำไร

จากการบริโภคของประชาชน ยิ่งมีการผลิตมากประชาชนยิ่งต้องบริโภคมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศ และการผูกขาดการผลิตบุหรี่ยาเสพติดเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ความเห็นและข้อมูลของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้อย่างเสรีตามความพร้อม ความถนัด ศักยภาพ กำลังความสามารถและความต้องการของแต่ละบุคคล รัฐมีหน้าที่คอยดูแลมิให้บุคคลประกอบอาชีพโดยละเมิดต่อกฎหมาย ตลอดจนสนับสนุนบุคคลในการประกอบสัมมาชีพให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และรัฐไม่สามารถกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม คือ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ

และเสรีภาพไว้ด้วย ตลอดจนต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจ ให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อม และขนาดกลางของประชาชนและชุมชน” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุข ของประชาชนประกอบกัน” โดยบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบาย แห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๖๔ บัญญัติให้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ดังที่ปรากฏ ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมาย ว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ใช้บังคับ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว บทบัญญัติในบางส่วนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ทั้งแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการ ผู้ปฏิบัติงาน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยหมวด ๒ ว่าด้วยใบอนุญาต สำหรับสินค้าสุรา ยาสูบ และไฟ ส่วนที่ ๒ ยาสูบ มาตรา ๑๕๙ กำหนดนิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า

บุหรี่ยาสูบ บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ “บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมียาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด และมาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนบทบัญญัติว่าด้วยยาสูบแล้วเห็นว่า มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบของไทย ถือเป็นเจตนารมณ์ที่ใช้มาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรกของประเทศไทย รวมถึงพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับบุหรี่ยาสูบจัดเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีสารนิโคตินเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนซึ่งมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่และควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐสามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ยาสูบโดยเสรีย่อมมีผลให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้นและมีราคาถูกลง เพราะการดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ทำให้อัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้ง่าย อันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการให้ประชาชนลดการบริโภคยาสูบ ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนมาถึงพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนอันเกิดจากการบริโภคสินค้าดังกล่าว โดยสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาขององค์การอนามัยโลกว่าด้วยการควบคุมยาสูบที่ประเทศไทยเป็นภาคี เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของบุคคลในการประกอบอาชีพผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยิกาแรตได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการผลิตบุหรี่ยิกาแรตแต่เพียงผู้เดียว แม้จะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และสุขภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่ง ทั้งบทบัญญัติดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่ได้กระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้ การผลิตบุหรี่ยิกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือว่ารัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันเป็นภารกิจ ของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล มีความมุ่งหมายควบคุมการผลิตบุหรี่ยิกาแรตและควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยิกาแรตถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐ

ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรินทร์ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประดิษฐ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนา ด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๖๔ การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติเงื่อนไข ข้อยกเว้นให้รัฐตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพบุคคลได้ ในกรณีที่การตรากฎหมาย นั้นเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือ ขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเฉพาะที่ จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ดังกล่าว ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติให้การประกอบอุตสาหกรรมหรือการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการ ผูกขาดของรัฐ ประกอบเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยยาสูบนับตั้งแต่พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรก จนกระทั่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายปัจจุบันที่มีบทบัญญัติว่าด้วยยาสูบไว้แล้ว เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยยาสูบ ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายควบคุมอุตสาหกรรมบุหรี่ของไทย เนื่องจากบุหรี่ถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่ง ที่เกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม จำเป็นที่รัฐต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุม กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งบุหรี่ซิการ์เรตถือเป็นบุหรี่ที่มี ผู้บริโภคมากที่สุดจำเป็นที่รัฐโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย หรือโรงงานยาสูบ (เดิม) ต้องเข้ามา ประกอบกิจการเองทั้งหมดอันเป็นการผูกขาดกิจการบุหรี่ซิการ์เรตโดยรัฐ หรือรัฐดำเนินกิจการ ทางเศรษฐกิจเอง ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง อันเป็นภารกิจของรัฐใน ฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้อง มีการยินยอมของเอกชน

แม้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จะจำกัดเสรีภาพในการ ประกอบอาชีพของบุคคลอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอันเป็น ประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นให้รัฐสามารถ

ตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้โดยไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ นั้น เห็นว่า วรรคสองบัญญัติให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยการยาสูบแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรีย่อมอาจมีผลให้ปริมาณการผลิตสูงขึ้นและอัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้นตามยากต่อการควบคุม โดยการบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่งอันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผลโดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๕

(นายสุรเกียรติ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคดีชานกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ได้บัญญัติวางหลักการพื้นฐานที่สำคัญภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยคำนึงถึงสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม การมีสิทธิและเสรีภาพจึงถูกบัญญัติไว้เป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้น ซึ่งต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เข้าลักษณะต้องห้ามคือ ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย และกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเฉพาะที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบ

อาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งหมายที่จะประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลสามารถที่จะเลือกประกอบอาชีพตามความพร้อมความถนัดตามศักยภาพของตนให้เป็นไปอย่างเสรีได้โดยไม่มีการบังคับ ไม่ถูกกั้นกีดกัน ไม่ถูกกีดกันหรือปิดกั้นโอกาสแต่อย่างใด โดยที่รัฐเองก็จะไม่สามารถเข้าไปกระทำการใดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้นได้ แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๔๐ วรรคสอง คือเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ ตามหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดทำมีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ” วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน” บทบัญญัติดังกล่าวได้นำพาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาบัญญัติไว้เป็นที่ตั้ง แม้ว่าระบบเศรษฐกิจจะเจริญเติบโตไปในทิศทางไหน เพียงใด หน้าที่ของรัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตนั้นอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน โดยสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการดังกล่าว และตามวรรคสอง เมื่อรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแล้ว รัฐเองก็มีหน้าที่ต่อประชาชนที่จะต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน แต่ก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นบทกฎหมายเด็ดขาด (sanction) รัฐธรรมนูญบัญญัติข้อยกเว้นให้กระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าบริหารจัดการเพื่อ ๑. ประโยชน์ในการรักษาความ

มั่นคงของรัฐ หรือ ๒. การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ ๓. การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ตรารื้อเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบ กฎหมายหลักซึ่งแต่เดิมเคยเป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ได้ถูกยกเลิกไปทั้งหมด แต่ให้ยังคงบางหลักการไว้อยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีตามมาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” นั้น ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ได้ถูกยกเลิกไป ความว่า “การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ”

เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๖๔ กำหนดให้การผลิต หมายความว่า การทำ ประกอบ ปรับปรุง แปรรูป หรือแปรสภาพสินค้าหรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีขึ้นซึ่งบุหรี่ยซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ปัจจุบันดำเนินการโดยการยาสูบแห่งประเทศไทย (ยสท.) นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามความในมาตรา ๗ กำหนดให้ ยสท. มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุหรี่ยซิการ์ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และกระทำการอื่นตามที่กฎหมายการยาสูบแห่งประเทศไทยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๗ (๑) – (๖) และกำหนดให้มีคณะกรรมการการยาสูบแห่งประเทศไทยซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่และมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการอันจะส่งเสริมการพัฒนา ศักยภาพในเชิงอุตสาหกรรมและจัดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา การปรับปรุง และควบคุมมาตรฐานการผลิต โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมไปพร้อมกันด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรในทางทรัพย์สินเป็นหลัก

แม้ว่าประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี โดยที่ระบบจะปล่อยให้อุปสงค์อุปทานเป็นตัวกำหนดกลไกตลาด ปัจเจกชนที่มีความพร้อมในเรื่องของปัจจัยการผลิต มีศักยภาพในทุกด้านพร้อมที่จะเข้ามาแข่งขันเพื่อให้เกิดการสร้างงาน มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ย่อมทำได้ ในระบบเศรษฐกิจลักษณะนี้ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของภาคเอกชนแต่อย่างใด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ก็ได้บัญญัติวางเป็นหลักการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลนี้ด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่ใช่ว่ารัฐจะปล่อยให้ระบบดำเนินการไปโดยไม่มีควบคุมเลย ซึ่งหากรัฐไม่เข้าไปควบคุม

อาจจะเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากก็ได้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ หากเห็นว่าเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กรณีตามมาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐแต่เพียงผู้เดียวนั้น แม้รัฐจะเข้ามาแทรกแซงระบบเศรษฐกิจโดยรัฐเองผูกขาดดำเนินกิจการในลักษณะนี้แต่ผู้เดียว ไม่ให้มีผู้ผลิตรายใดเข้ามาดำเนินการแข่งขันในกิจการลักษณะนี้ เนื่องจากบุหรี่ยาสูบเป็นสารพิษที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรงและกว้างขวาง โดยเป็นที่ประจักษ์ในทางการแพทย์แล้วว่าการสูบบุหรี่ไม่เพียงแต่จะส่งผลต่อผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังเป็นพิษเป็นภัยต่อบุคคลรอบข้างที่ต้องรับสารพิษจากควันบุหรี่เข้าไปเป็นประจำทำให้เสียชีวิตและเสี่ยงต่อโรคร้ายได้ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง เป็นต้น หากให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกันผลิตได้อย่างเสรีแล้วย่อมส่งผลให้บุหรี่ยาสูบแพร่กระจายสู่ผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และอาจจะทำให้ขยายกลุ่มผู้บริโภคไปสู่กลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีได้โดยอ้อม ด้วยกลไกการตลาดอันแบบหลวม ประกอบกับโรคภัยอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมานี้ย่อมต้องมีผลกระทบต่อภาระของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเข้ามาดำเนินการจัดการบำบัดรักษา จึงเห็นว่า การที่รัฐเข้ามากระทำการผูกขาดในกิจการในลักษณะนี้ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นให้กระทำได้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองผู้บริโภค เพียงเท่าที่จำเป็น และเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ทั้งยังสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นการยกเว้นให้กระทำได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าบริหารจัดการเพื่อ ๑. ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือ ๒. การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ ๓. การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ส่วนรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๔ บัญญัติเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของรัฐที่พึงปฏิบัติซึ่งครอบคลุมภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวม ถือเป็นนโยบายกลางขั้นพื้นฐานที่มีผลผูกพันรัฐบาลให้ต้องดำเนินการตามกรอบแห่งแนวนโยบายแห่งรัฐ และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรัฐบาลว่าได้บริหารราชการแผ่นดินภายในกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ มาตรา ๗๕ กำหนดหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและกำหนดหลักการกรณีที่รัฐจำเป็นต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน รวมตลอดจนหลักการในการดูแลระบบสหกรณ์และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อม

และขนาดกลาง เห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์ให้มีกรอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดภารกิจที่สำคัญอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรวมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มิใช่กรณีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อันจะทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งได้

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว บทบัญญัติในบางส่วนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ ... สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยหมวด ๒ ว่าด้วยใบอนุญาตสำหรับสินค้าสุรา ยาสูบ และไฟ ส่วนที่ ๒ ยาสูบ มาตรา ๑๕๕ กำหนดค่านิยาม “ยาสูบ” หมายความว่า บุหรี่ซิการ์ แรต บุหรี่ซิการ์ บุหรี่อื่น ยาเส้น ยาเส้นปรุง ยาเคี้ยว และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่บริโภคได้เช่นเดียวกับยาสูบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และ “บุหรี่ยาสูบ” หมายความว่า ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมิใช่ยาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือใบยาแห้งหรือยาอัด สำหรับมาตรา ๑๖๔ ซึ่งเป็นประเด็นในคดีนี้บัญญัติว่า การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้และคำชี้แจงของผู้ว่าการการยาสูบแห่งประเทศไทยที่ว่านับแต่ปี ๒๕๕๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะปกป้องการปลูกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ และยังเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ต่อมาเมื่อประเทศไทยเปิดตลาดการนำเข้าบุหรี่ยาสูบต่างประเทศในปี ๒๕๓๓ ยังคงให้การผลิตบุหรี่ยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบัน บุหรี่ยาสูบเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยและเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมการบริโภค เนื่องจากเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนจากสารเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพทั้งของ

ผู้บริโภคนโยบาย และสังคม เกิดผลกระทบอย่างมากในด้านรายจ่ายของประชาชนและของรัฐ ในการรักษาและป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐบาลมีมาตรการทางภาษีเพื่อเป็นการลดการบริโภคยาสูบ ซึ่งรวมถึงบุหรี่ซิการ์เรต โดยการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่เป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ ทั้งต่อตนเองและต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับในส่วนของมาตรการควบคุมการบริโภค รัฐบาลได้เน้นนโยบายด้านการสาธารณสุขโดยการรณรงค์ ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับภัยของการสูบบุหรี่ซิการ์เรต กำหนดมาตรการด้วยการจำกัดพื้นที่การสูบบุหรี่ซิการ์เรต จำกัดการจำหน่ายแก่ผู้บริโภคนอกกลุ่ม และมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว มาตรการที่สำคัญคือมาตรการควบคุมการผลิต ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อจำกัดการบริโภคได้ ทั้งเชิงปริมาณการผลิตและเชิงคุณภาพของสินค้า ตลอดจนเป็นการป้องกันมิให้มีการบริโภคบุหรี่ซิการ์เรต ซึ่งเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายในราคาที่ถูกลงให้มีการแข่งขันทางการผลิตอันจะทำให้มีการบริโภคมากขึ้น อย่างไรก็ตามการกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐไม่รวมถึงการผูกขาดการซื้อ ซึ่งหมายถึงผู้บริโภคมิเสรีภาพในการเลือกซื้อบุหรี่ซิการ์เรตที่ผลิตในประเทศหรือต่างประเทศก็ได้ เห็นได้ว่า แม้การดำเนินกิจการของรัฐที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จะต้องคำนึงถึงการรักษาคุณภาพของการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม แต่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวรัฐธรรมนูญยอมให้มีการจำกัดได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แม้ในอดีตที่ผ่านมารัฐมีความจำเป็นที่กำหนดให้การผลิตยาสูบผูกขาดโดยรัฐเพื่อปกป้องการปลูก การประกอบอุตสาหกรรมภายในประเทศ และเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งในปัจจุบันความจำเป็นยังคงมีอยู่ต่อไปโดยเหตุผลดังที่กล่าวไว้ข้างต้น และได้มีพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ จัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการยาสูบให้เป็นระบบ จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีอำนาจในการกำหนดประเภทของสินค้าที่มีผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศ โดยการผูกขาดการผลิตสินค้าเพื่อเป็นการควบคุมการผลิตและคุณภาพการผลิตโดยไม่ให้ออกชนเข้ามาแข่งขันได้ เนื่องจากรัฐต้องรับผิดชอบต่อปัญหาสุขภาพของประชาชนที่มีสาเหตุมาจากสินค้านี้ดังกล่าว ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักประกันเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้กับประโยชน์ส่วนรวมของรัฐให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้แล้ว เห็นว่า รัฐมีความจำเป็นต้อง

เข้าไปดำเนินการผลิตแต่เพียงผู้เดียวโดยการผูกขาดดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพกระทำเท่าที่จำเป็นเพียงเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการผลิตบุหรี่ซิการ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมิให้มีผลบั่นทอนความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๕ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมทั้งเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม ส่วนมาตรา ๑๕ บัญญัติอยู่ในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในมาตรา ๖๔ บัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในมาตรา ๑๕ กำหนดหลักการในการจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนมีโอกาเข้าถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและกำหนดหลักการกรณีที่รัฐจำเป็นต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน รวมตลอดจนหลักการในการดูแลระบบสหกรณ์ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง

ส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายปรากฏตามเหตุผลท้ายกฎหมายว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ กฎหมายว่าด้วยไฟ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุรา ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว บทบัญญัติในบางส่วนจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ทั้งแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการผู้ปฏิบัติงาน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเฉพาะในส่วนพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติว่า การผลิตบุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓

หากพิจารณาการผูกขาดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ เริ่มมีมาในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้ใหม่ในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่กำหนดให้การดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายด้าน โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นสาธารณูปโภค จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจในเรื่องนั้น ๆ ให้ถือเป็นสิทธิขาดในการจะดำเนินการโดยรัฐหรือองค์กรที่รัฐจะได้เป็นผู้จัดตั้งขึ้นและห้ามมิให้เอกชนดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ นั้นเอง

นอกจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิขาดแก่รัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่เพียงผู้เดียวดังที่กล่าวแล้ว ยังมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี ที่ตราขึ้นในภายหลังอีกบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ในเรื่องการดำเนินการโทรเลขและโทรศัพท์ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ในเรื่องการผูกขาดกิจการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ หรือพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในเรื่องการประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์แรต เป็นต้น

การตราพระราชบัญญัติเฉพาะขึ้นเพื่อกำหนดให้รัฐมีสิทธิโดยเด็ดขาดหรือมีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเรื่องใด ๆ และห้ามมิให้เอกชนใช้สิทธิในการประกอบการทาง

เศรษฐกิจอย่างไร เว้นแต่เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐ ตามที่ได้มีการดำเนินการมาโดยตลอดเช่นนี้ ย่อมกระทำได้ หากมิได้มีความขัดแย้งกับหลักการในเรื่องทุนนิยมหรือเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ (Capitalism) หรือมิได้ละเมิดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้บัญญัติรับรองไว้โดยแจ้งชัด อันเป็นสถานการณ์ ก่อนหน้าที่ยุทธธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีผลใช้บังคับ และรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองหลักการทั้งสองประการนี้ไว้โดยแจ้งชัด

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหลักการ พื้นฐานของระบบทุนนิยมไว้ในมาตรา ๓๗ ที่บัญญัติรับรองในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน ส่วนบุคคล และมาตรา ๔๐ ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพที่รัฐจะจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะและเข้าช้อยกเว้นที่จะตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพนั้น ซึ่งได้ระบุ เหตุช้อยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง

นอกจากนั้น เมื่อได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ยังได้รับรองหลักการอันเป็นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบ ทุนนิยมเสรี คือ การที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือจัดการกีดกัน หรือการผูกขาด ในทางเศรษฐกิจ อันเป็นหลักการเรื่องตลาดที่มีการแข่งขัน (Competitive Market) ไว้เป็นเหตุอีกเรื่องหนึ่งที่จะตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบการได้ด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้การแข่งขันในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดหรือกีดกันเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ บทบัญญัติในหมวด แนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๗๕ วรรคสอง จึงบัญญัติให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็น การแข่งขันกับเอกชน หรือห้ามมิให้รัฐเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเองไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ

บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กล่าว ข้างต้นนี้ ได้บัญญัติรับรองไว้ทั้งที่เป็นสิทธิหรือเป็นเสรีภาพของประชาชน และเป็นแนวนโยบาย แห่งรัฐ ที่สอดคล้องกันกับหลักการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และหลักเสรีภาพในการ ประกอบการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งจะสามารถจำกัดได้ก็แต่เฉพาะ โดยการตราเป็นกฎหมาย

และภายในข้อยกเว้นที่จำกัดซึ่งรัฐธรรมนูญอนุญาตไว้เท่านั้น กับทั้งรวมตลอดไปถึงการห้ามมิให้รัฐเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มุ่งที่จะรับรองให้สิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้สามารถมีผลบังคับได้จริงตามกฎหมาย และมีสภาพบังคับต่อองค์กรของรัฐทั้งหมด จึงบัญญัติรับรองในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ดังนั้น การที่จะล่วงละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ย่อมเป็นกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับการเคารพและสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ดังนั้น แม้ว่าการบัญญัติให้กิจการประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาเรตเป็นการผูกขาดของรัฐ ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ จะสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้มีความสำคัญสูงสุดตามในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งไม่ได้บัญญัติรับรองหลักการแข่งขันโดยเสรีหรือระบบตลาดที่มีการแข่งขัน (Competitive Market) ซึ่งเป็นที่มาของการห้ามมิให้รัฐเข้าไปประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติรับรองหลักการเหล่านี้มีผลใช้บังคับ หรือกล่าวโดยเฉพาะ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งก็มีบทบัญญัติรับรองหลักการเหล่านี้ไว้ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นมีผลใช้บังคับ บทบัญญัติที่ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐในการประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาเรต ซึ่งไม่เข้าข้อยกเว้นใด ๆ ที่จะกระทำได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพและเสรีภาพในการประกอบการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และย่อมไม่มีผลใช้บังคับ แม้ว่าหลักการห้ามประกอบการดังกล่าวจะกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติเฉพาะก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ (ซึ่งตราขึ้นยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙) ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพและเสรีภาพในการประกอบการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ตลอดจนการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคลดังกล่าว ก็ไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นที่จะสามารถกระทำได้ดังที่ได้บัญญัติไว้โดยเคร่งครัดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง อีกทั้งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้ผลิตบุหรี่ซิการ์เรต ยังเป็นการกำหนดให้รัฐเข้าไปดำเนินกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด ๖ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ที่บัญญัติข้อยกเว้นที่รัฐจะดำเนินกิจกรรมที่แข่งขันกับเอกชนได้เฉพาะแต่ในเรื่องที่มีความจำเป็น และเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ด้วยเพราะกิจการผลิตบุหรี่ซิการ์เรต ไม่มีลักษณะหรือวิธีการดำเนินการใดที่จะเข้าข่ายข้อยกเว้นที่อนุญาตให้รัฐกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง นี้แต่อย่างใดทั้งสิ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ” เพื่อเป็นการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทำให้ประชาชนมีหลักประกันที่จะเลือกประกอบอาชีพได้โดยอิสระตามความต้องการของแต่ละบุคคล ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น ไม่ถูกจำกัดหรือถูกกีดกันโอกาสในการประกอบอาชีพสุจริต อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้วางเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้ โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา” ด้วยเหตุนี้ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสามได้กำหนดไว้ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ

เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติถึงนโยบายหลักด้านเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึงเป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ”

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตทั้งระบบรวมถึงกฎหมายว่าด้วยยาสูบ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทบัญญัติในส่วนว่าด้วยยาสูบมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบ การจำหน่ายยาสูบ กำหนดอำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีจากสินค้ายาสูบ บัญญัติให้มีการควบคุมกระบวนการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการอันทำให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำใบยาหรือยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักร ถือเป็นเจตนารมณ์ที่ใช้บังคับมาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรกของประเทศไทย รวมถึงพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยในเรื่องการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” อันคงหลักการตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ ที่กำหนดให้การทำบุหรี่ยิการ์เรตเพื่อการค้าเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐแต่ผู้เดียว

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔

บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการหารายได้ ซึ่งได้รับการจัดเก็บภาษีและกำไรในการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบหรือการยาสูบแห่งประเทศไทย ในปัจจุบัน รวมทั้งมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการผลิตและการบริโภคบุหรี่ซิการ์เรต เนื่องจากบุหรี่ซิการ์เรต เป็นยาสูบที่มีผู้บริโภคจำนวนมาก เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้างทำให้เกิดอันตราย จากการเสพติด จำเป็นต้องควบคุมการผลิตทั้งปริมาณและคุณภาพ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามา ควบคุมดูแลโดยกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถึงแม้ในระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีซึ่งเชื่อในกลไกตลาด รัฐจะต้องจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม โดยให้มีการแข่งขัน โดยเสรี เมื่อมีการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น ผู้บริโภค สามารถเลือกซื้อสินค้าที่หลากหลายได้ในราคาที่ เป็นธรรม แต่โดยที่บุหรี่ซิการ์เรตเป็นสินค้าที่มี ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ดังนั้น หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรี ย่อมส่งผลให้ ปริมาณบุหรี่ซิการ์เรตเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีราคาถูกลง อัตราผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้น ยากต่อการควบคุม คุณภาพ โดยเฉพาะเยาวชนสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการรักษาพยาบาล ผู้เจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากบุหรี่ จึงไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค มิได้เป็นการยกระดับมาตรฐาน การครองชีพของประชาชนในชีวิตประจำวัน และขัดกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบ ดังจะเห็นได้จากมีการริเริ่มตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติ คุ่มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๑๕ จนมาถึงพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครอง สุขภาพอนามัยของประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ด้วยเหตุนี้ การที่พระราชบัญญัติ ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาด ของรัฐ จึงเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ถือเป็นประโยชน์ มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะประการหนึ่ง ที่รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบอาชีพผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเพื่อการค้าได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง และบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง

หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐

ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจที่อาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน มีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการผลิตบุหรี่ซิการ์เรตและควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ เนื่องจากบุหรี่ซิการ์เรตถือเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน จำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์เรต ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นการที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๕

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมายตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ ภาษี พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การประกอบอุตสาหกรรมนุหรือชิกาเรตเป็นการผูกขาดของรัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นมาและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่จะให้รัฐควบคุมกระบวนการ ในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีความเป็นมาและเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐควบคุม กระบวนการในการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ โดยในส่วนของ การประกอบอุตสาหกรรมนุหรือ ชิกาเรตนั้น กฎหมายบัญญัติให้รัฐควบคุมในลักษณะที่เป็นการผูกขาดของรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติยกเลิกกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ทั้งสิ้น ๗ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๕๖๖ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติ จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาสูบนั้น พระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงนำเอาหรือรับเอาหลักการบางเรื่องหรือบางประการ อันเกี่ยวกับการ ควบคุมกระบวนการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการอันทำให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือ ผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำไปขายหรือยาสูบเข้ามาใน

ราชอาณาจักรที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ด้วย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ยังนำเอาหรือรับเอาหลักการในการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๔ ด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า มาตรา ๑๖๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ” นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีความเป็นมาและเจตนารมณ์อย่างเดียวกับความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวนี้เกิดจากการนำเอาหรือรับเอาหลักการตามบทบัญญัติตามกฎหมายเดิม มาบัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่นั้นเอง

เห็นว่าแนวคิดการให้การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นแนวคิดที่เน้นบทบาทของรัฐในฐานะผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่างเสียเอง มีผลทำให้การบริหารราชการมีลักษณะเป็นการผูกขาดไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อให้การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ และเหตุผลในการตรากฎหมายว่าด้วยยาสูบที่มุ่งควบคุมอุตสาหกรรมบุหรี่ยิการ์เรต ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตซึ่งเป็นยาเสพติดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะบุหรี่ยิการ์เรตที่มีการผลิตและบริโภคเป็นจำนวนมาก ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงกำหนดให้อุตสาหกรรมการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ นั้น เหมาะสมกับยุคสมัยที่เทคโนโลยีไม่ทันสมัย และเอกชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องมือ และเงินทุนในการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตให้มีคุณภาพและมาตรฐานได้ ย่อมมีความจำเป็นและความเหมาะสมที่รัฐควรเป็นผู้เข้ามาผูกขาดในการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตแต่เพียงผู้เดียว แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีและเครื่องมือในการผลิตมีความทันสมัย และเอกชนมีความรู้ความเชี่ยวชาญและเงินทุนที่สามารถผลิตบุหรี่ยิการ์เรตให้มีคุณภาพและมาตรฐาน รัฐจึงไม่ควรผูกขาดกิจการบุหรี่ยิการ์เรตแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป โดยควรเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถผลิตบุหรี่ยิการ์เรตได้ด้วย โดยรัฐคอยควบคุมคุณภาพการผลิต ปริมาณการผลิตและตรวจสอบคุณภาพและการจำหน่ายบุหรี่ยิการ์เรต ตลอดจนการจัดเก็บภาษีบุหรี่ยิการ์เรต จึงน่าจะเพียงพอและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว นอกจากนี้ แม้รัฐจะผูกขาดการผลิตบุหรี่ยิการ์เรต แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจควบคุมบุหรี่ยิการ์เรตที่นำเข้ามาจากต่างประเทศได้ทำให้วัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการควบคุมปริมาณของบุหรี่ยิการ์เรตที่มีจำหน่ายไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยยาสูบของไทย การเปิดเสรีนำบุหรี่ยิการ์เรตจาก

ต่างประเทศมาจำหน่ายในประเทศไทย ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อเอกชนไทยที่มีความต้องการและมีศักยภาพพอในการประกอบอุตสาหกรรมหรือผลิตบุหรี่ซิการ์เรตจำหน่ายภายในประเทศได้ การที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรต เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือเป็นการที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้เอกชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่พัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมดังกล่าว อีกทั้ง ปัจจุบันนี้ การผูกขาดการผลิตบุหรี่ของรัฐไม่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

บุหรี่ยาสูบได้เริ่มเข้ามาจำหน่ายเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ฉบับแรก เพื่อควบคุมการผลิตและจำหน่ายยาสูบและผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมยาสูบต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตและมีข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมประเภทนี้ ในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะผูกขาดกิจการบุหรี่ยาสูบของรัฐ จึงเริ่มติดต่อขอซื้อกิจการโรงงานผลิตยาสูบของเอกชนมาเป็นของรัฐ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๘๒ - ๒๔๘๕ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐ ตามพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๒๑ เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะปกป้องการปลูกยาสูบและการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศให้พ้นจากการแข่งขันของยาสูบที่ผลิตในต่างประเทศ รวมทั้งเป็นความมุ่งหมายของรัฐในการให้โรงงานยาสูบเป็นองค์การการค้าผูกขาดมิให้ผู้อื่นมาทำการผลิตและค้าแข่ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังได้รับผิดชอบดำเนินการมาตลอด จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมาตรา ๑๖ ยังคงกำหนดให้การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยาสูบเป็นการผูกขาดของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐในการควบคุมกิจการยาสูบและค่านายได้ของรัฐที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษี และกำไรในการดำเนินกิจการของโรงงานยาสูบ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองธุรกิจยาสูบอันเป็นอุตสาหกรรมภายในประเทศและด้านสุขภาพของประชาชน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ประเทศไทยจำเป็นต้องยอมเปิดตลาดการนำเข้าบุหรี่ยาสูบจากต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยง

การกีดกันทางการค้าในสินค้าอื่น ๆ จากประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นการผูกขาดของรัฐไว้จนถึงปัจจุบันเพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชนและประโยชน์ของรัฐในด้านรายได้ต่าง ๆ และในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยตามมาตรา ๑๖๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงยึดถือตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่กำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐเช่นเดิม นอกจากนี้ หน้าที่ที่สำคัญของรัฐ คือ การให้ความรู้และส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องในอันตรายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยการสร้างความรับรู้ให้กับสาธารณชนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม และความจำเป็นในการลดการบริโภคอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และการปฏิบัติตามพิธีสารที่ออกตามมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลนี้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมและบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบ เนื่องจากยาสูบผลิตมาจากพืชสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนทั้งผู้บริโภคและผู้ที่ได้รับควันบุหรี่เข้าไปในร่างกาย แม้ไม่ถึงขนาดที่รัฐจะห้ามเหมือนเช่นยาเสพติด แต่มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้กระบวนการผลิตมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ถือเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมด้านบุหรี่และบังคับให้เกิดผลโดยไม่จำเป็นต้องมีการยินยอมของเอกชน เพราะหากปล่อยให้เอกชนประกอบอุตสาหกรรมหรือผลิตบุหรี่ซิการ์เรตออกจำหน่ายอย่างเสรี โดยไม่มีการควบคุมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้ การตรากฎหมายขึ้นควบคุมอุตสาหกรรมบุหรี่ดังกล่าว ถือเป็นกรณีรัฐเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยตรากฎหมายขึ้นควบคุมโดยเฉพาะและบุหรี่ซิการ์เรตถือเป็นบุหรี่ที่มีผู้บริโภคมามากที่สุดย่อมมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้างก็ยิ่งจำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิตกระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานมิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน อันเป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยการยาสูบแห่งประเทศไทย หรือโรงงานยาสูบเท่านั้นที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต

ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์โดยเสรีย่อมอาจมีผลให้ปริมาณการผลิตสูงขึ้นและอัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้นตามมาซึ่งยากต่อการควบคุม การบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง อันเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจให้สัมฤทธิ์ผล มิได้เป็นกรณีที่รัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมบุหรี่ซิการ์ ไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นกรณีที่รัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ การแทรกแซงดังกล่าวต้องดำเนินการ โดยการบัญญัติกฎหมายที่อนุญาตให้องค์กรมหาชนเข้าไปประกอบการทางเศรษฐกิจหรือเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันระหว่างเอกชนได้ แต่ไม่เกินขอบเขตและกระทบต่อหลักการสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกัน หรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ที่บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ดังกล่าว ที่บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ นั้น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายให้รัฐเข้ามาผูกขาดการประกอบกิจการผลิตบุหรี่ซิการ์ภายในประเทศ เนื่องจากบุหรี่ยาสูบผลิตมาจากพืชที่เป็นสิ่งเสพติดมีอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน รวมทั้งบุหรี่ยาสูบมีการบริโภคกันเป็นจำนวนมาก ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาผูกขาดเป็นผู้ผลิตแต่เพียงรายเดียวเพื่อให้สามารถควบคุมปริมาณ คุณภาพและมาตรฐานในการผลิตบุหรี่ซิการ์ได้ นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องควบคุมกระบวนการผลิต และจำหน่ายยาสูบให้ได้ทั้งคุณภาพและมาตรฐาน รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเพื่อศักยภาพทางด้านอุตสาหกรรมและสาธารณสุข ตลอดจนบทบาทของรัฐในการเข้าร่วมประชุมภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (Framework Convention on Tobacco Control : FCTC) อีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้อง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะ กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม

การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวกายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

๒. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ยิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ

๓. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

ฯลฯ ฯลฯ

(๓๕) พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

(๓๖) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑

(๓๗) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๒

(๓๘) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๑

(๓๙) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๒๓

(๔๐) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓

(๔๑) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔

(๔๒) พระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๔

(๔๓) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๔ การผลิตบุหรี่ชิกาเรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีศาลปกครองกลางจะใช้พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และโดยที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๖ มีหลักการทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ นั้น เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำโต้แย้งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ด้วย จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๕ หรือไม่

ประเด็นต่อมามีว่าพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๑๕ หรือไม่

พิจารณาดูแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลย่อมหมายความว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพในลักษณะเป็นภาพรวมมิได้รับรองการประกอบอาชีพด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง จึงถือเป็นหลักการทั่วไปว่าบุคคลย่อมสามารถใช้เสรีภาพของตนในการประกอบอาชีพ ทำการงานทำมาหาเลี้ยงชีพ ตลอดจนประกอบธุรกิจหรืออุตสาหกรรมใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการทำงานได้อย่างเสรีตามกำลังความสามารถและศักยภาพของตนได้ ตราบเท่าที่ไม่ไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นและไม่ขัดต่อกฎหมาย และมาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติเจื่อนใจข้อยกเว้นให้รัฐตรากฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลได้ ในกรณีที่การตรากฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนนอกจากพิจารณาให้เป็นไปตามเจื่อนใจที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติไว้แล้ว ยังต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเจื่อนใจทั่วไปของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเจื่อนใจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเจื่อนใจไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และวรรคสองที่บัญญัติว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งมาตรา ๖๔ บัญญัติให้บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมิใช่เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ บัญญัติแนวทางในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้รัฐจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จาก

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่เป็นบทบาทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยตรง

สำหรับการตราพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับนั้น ได้บัญญัติยกเลิกกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ทั้งสิ้น ๗ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติไฟ้ พุทธศักราช ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ ทั้งนี้ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับยาสูบนั้น พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงนำเอาหรือรับเอาหลักการบางเรื่องหรือบางประการ อันเกี่ยวกับการควบคุมกระบวนการของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการอันทำให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการทำหรือผลิตยาสูบ การประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ การขายยาสูบ และการนำไปขายหรือยาสูบเข้ามาในราชอาณาจักรที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ด้วย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ยังคงหลักการในการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๔ ด้วย ในส่วนการบัญญัติบทบัญญัติว่าด้วย “ยาสูบ” เป็นไปเพื่อควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบของไทยสืบเนื่องจากยาสูบเป็นสิ่งเสพติดชนิดหนึ่งที่เกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งไม่ถึงขนาดที่รัฐจะห้ามเหมือนเช่นยาเสพติด การผลิตยาสูบประเภทบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยการยาสูบแห่งประเทศไทย หรือโรงงานยาสูบ (เดิม) เท่านั้นที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรตภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ สามารถปรับนโยบายให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน หากปล่อยให้เอกชนผลิตบุหรี่ซิการ์เรตโดยเสรีย่อมอาจมีผลให้ปริมาณการผลิตสูงขึ้นและอัตราส่วนผู้สูบบุหรี่ก็จะสูงขึ้นตามยากต่อการควบคุม โดยการบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐประการหนึ่ง และมี

ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม ถือเป็นภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจสาธาณะหรืออำนาจมหาชนตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นควบคุมอุตสาหกรรมด้านบุหรี่ และบังคับให้เกิดผล โดยไม่จำเป็นต้องมีการยินยอมของเอกชน แม้ในขณะเดียวกันการตรากฎหมายขึ้นควบคุมอุตสาหกรรมยาสูบจะมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมจัดเก็บภาษีสรรพสามิตยาสูบ อันเป็นแหล่งรายได้ทางหนึ่งของรัฐ แต่ก็มีเจตนารมณ์ต้องการสร้างความเป็นธรรม โปร่งใส และเป็นสากล ในการจัดเก็บภาษี ในขณะเดียวกันการจัดเก็บภาษีโดยมุ่งลดการบริโภคบุหรี่ของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลที่ใช้มาตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับแรกของประเทศไทย และถือเป็นหลักการเหตุผลเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยการยาสูบแห่งประเทศไทยหรือโรงงานยาสูบ (เดิม) เท่านั้น ที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ซิการ์เรต จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า รัฐควรผูกขาดกิจการบุหรี่ยิการ์เรตแต่เพียงผู้เดียวหรือสมควรเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตได้ด้วย โดยรัฐเพียงคอยควบคุมตรวจสอบคุณภาพปริมาณการผลิต การจำหน่ายบุหรี่ และการจัดเก็บภาษีเท่านั้น จึงต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียในการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถผลิตบุหรี่ยิการ์เรตได้ เห็นว่า ถึงแม้ว่าปัจจุบันเอกชนมีเทคโนโลยีมีเครื่องมือในการผลิตที่มีความทันสมัย มีเงินทุน มีความรู้ ความสามารถในการผลิตบุหรี่ยิการ์เรตให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานที่ดีตามที่รัฐประสงค์ แต่หากให้มีการเปิดผลิตบุหรี่ยิการ์เรตในประเทศไทยโดยเสรี จะทำให้เกิดการแข่งขันด้านการผลิตและด้านราคาอย่างรุนแรง บุหรี่ยิการ์เรตจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีราคาถูกลง เพราะดำเนินการของเอกชนย่อมหวังการแสวงหากำไร ซึ่งกำไรนั้นก็มาจากการบริโภคของประชาชน ดังนั้น เยาวชนและประชาชนโดยทั่วไปจึงสามารถเข้าถึงและหาซื้อได้โดยง่าย จะทำให้ผู้สูบบุหรี่เพิ่มสูงขึ้น โดยที่บุหรี่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้สูบบุหรี่และผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ อัตราการเจ็บป่วย พิการ และตายจากโรคที่เกิดจากบุหรี่จะมากขึ้น รัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปี การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่จะไม่สัมฤทธิ์ผล ส่วนการผูกขาดการผลิตโดยรัฐ จะเกิดผลดีในการควบคุมดูแลการผลิต คุณภาพ ปริมาณการผลิตให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้ง่ายกว่ากิจการที่ดำเนินการโดยเอกชน เมื่อเปรียบเทียบผลได้ผลเสียที่ประเทศจะได้รับ จะมีผลเสียทางด้านสุขภาพมากกว่าผลได้ทางเศรษฐกิจ กรณีจึงมีความจำเป็น

เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงตรากฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมกระบวนการผลิต ปริมาณการผลิต และจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน โดยเฉพาะบุหรี่ซิการ์เรตถือเป็นบุหรี่ที่มีผู้บริโภคมากที่สุด ย่อมมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง ยิ่งจำเป็นต้องควบคุมปริมาณการผลิต กระบวนการผลิตและจำหน่ายยาสูบให้ได้คุณภาพและมาตรฐานมิให้กระทบต่อสุขภาพของประชาชน อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศ พระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ โดยการยาสูบแห่งประเทศไทยหรือโรงงานยาสูบ (เดิม) เท่านั้นที่สามารถผลิตและจำหน่ายบุหรี่ยิการ์เรต ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและเพื่อคุ้มครองสุขภาพของต่อประชาชน ถือเป็นประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะประการหนึ่ง ที่รัฐสามารถตรา กฎหมายขึ้นจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลในการประกอบอาชีพผลิตและจำหน่าย บุหรี่ซิการ์เรตได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง โดยบัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ แม้พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล แต่ก็เป็นที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ส่วนที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ยิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ ถือเป็น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมาตรา ๖๔ บัญญัติให้บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มีไว้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้ สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐสภา ส่วน มาตรา ๑๕ เป็นเรื่องแนวทางในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้รัฐจัดระบบ เศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของ ประชาชนและประเทศ และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์

ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยตรง ดังนั้นพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ จึงไม่ถือเป็นการผูกขาดทางเศรษฐกิจ ที่ไม่เป็นธรรม และไม่ถือเป็นกรณีของรัฐประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่รัฐตรากฎหมายให้การผลิตบุหรี่เป็นกิจการผูกขาดของรัฐ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและรักษาประโยชน์ส่วนรวม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ยกเว้นเป็นไปตามเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นการกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยใช้หลักการตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืนตามหลักการเศรษฐกิจพอเพียง คำนึงถึงความสมดุลในการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนเพื่อเป็นกลไกในการแก้ปัญหาค่าเสื่อมค่าทางเศรษฐกิจและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและการกำหนดหลักการแห่งความจำเป็นที่รัฐต้องประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การจัดระบบเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

กฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบ เป็นต้น ที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดระบบใหม่เป็นการสะดวกในการใช้ทั้งประชาชนผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้การผลิตบุหรี่ซิการ์แรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวคงหลักการเช่นเดิมตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการโดยทั่วไปของการควบคุมการค้าต้องมีความเป็นอิสระตามหลักการแข่งขันอย่างเสรีทั้งเอกชนด้วยกัน หรือรัฐกับเอกชน ไม่มีการผูกขาดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงโดยรัฐโดยตรง เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ทุกคนสามารถแข่งขันกันได้โดยไม่มีข้อจำกัดและใช้บังคับกับรัฐด้วยหากรัฐเป็นผู้เข้าร่วมแข่งขันเพื่อเป็นหลักประกันการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรี หลักการที่รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับประชาชน เนื่องจากสถานะของรัฐกับประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกัน เช่น การตรากฎหมายมาบังคับใช้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่รัฐเอง การกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตต่อรัฐ เป็นต้น แต่มีข้อยกเว้นว่าหากรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ รัฐอาจกำหนดมาตรการในการจำกัดเสรีภาพได้ เสรีภาพในการประกอบอาชีพได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ แต่วิธีการใช้เสรีภาพต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การตรากฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพต้องเป็นกรณีที่ไม่ใช่หลักการคุ้มครองสิทธิ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือตามอำเภอใจ แต่หากเป็นกรณีที่การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจำกัดเสรีภาพบางประการด้วยเหตุผลเนื่องจากการคำนึงถึงสุขภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เช่น หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพรวมถึงการควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพด้วย ในการห้ามประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดในกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้สิทธิในการประกอบกิจการเป็นของรัฐโดยเอกชนไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้ ลักษณะของการผูกขาดได้แก่ การผูกขาดทั้งภาคการผลิต การผูกขาดเฉพาะกระบวนการผลิต โดยผลของกฎหมายการผูกขาดนั้นประสงค์จะให้การประกอบกิจการบางประเภทตกเป็นของรัฐ ไม่ให้เอกชนเข้ามาแข่งขันโดยสิ้นเชิง จึงต้องพิจารณาถึงเหตุผลของการผูกขาดของรัฐว่าเหมาะสมเพียงใด

โดยที่บุหรี่ซิการ์แรต หมายรวมถึง ยาเส้นหรือยาเส้นปรุง ไม่ว่าจะมิใช่ยาแห้งหรือยาอัดเจือปนหรือไม่ ซึ่งมวนด้วยกระดาษหรือวัตถุที่ทำขึ้นใช้แทนกระดาษ หรือยาแห้งหรือยาอัด โดยบุหรี่

ซิกาเรตอยู่ในส่วนของบัตัณญ์ที่ว่าด้วย “ยาสูบ” ที่ประกอบด้วยใบยาหรือยาอัดที่เป็นส่วนของต้นยาสูบ ต้นยาสูบเป็นพืชนิโคเทียนาตาแบกุ่ม (Nicotianatabacum) ใบของยาสูบมีสารประกอบไนโตรเจนที่เรียกว่า แอลคาลอยด์ ซึ่งมีนิโคตินเป็นองค์ประกอบทำให้เกิดลักษณะเฉพาะตัวของยาสูบ ต้นยาสูบจะผลิตสารนิโคตินที่รากแล้วส่งไปเก็บไว้ที่ใบ สารนิโคตินในใบยาสูบมีคุณสมบัติฆ่าสิ่งมีชีวิต ใช้ผสมยา รักษาสัตว์ มีผลกระทบตุนระบบการทำงานต่าง ๆ ของร่างกายให้ผ่อนคลายสบายใจขณะสูบบุหรี่ การบริโภคยาสูบทำให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม ทางด้านการเพาะปลูกต้นยาสูบมีความสำคัญต่อเกษตรกรและเป็นแหล่งผลิตรายได้ของรัฐ จึงต้องกำหนดนโยบายด้านยาสูบให้เป็นทั้งส่งเสริม ควบคุมการผลิตและจำหน่ายให้มีคุณภาพมาตรฐาน รวมถึงการรักษามาตรฐานคุณภาพของยาสูบอีกด้วย การควบคุมการบริโภคยาสูบ กระบวนการผลิต และจำหน่ายให้ได้ยาสูบที่มีคุณภาพ เพื่อเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมยาสูบภายในประเทศ การกำหนดนโยบายยาสูบจึงเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมและเป็นนโยบายในการจัดระเบียบ โดยรัฐเข้าไปดำเนินการเองทั้งทางการผลิต การควบคุมคุณภาพของใบยาซึ่งผู้เพาะปลูกต้นยาสูบต้องได้รับอนุญาตให้ทำการเพาะปลูกได้ การควบคุมปริมาณการผลิตให้มีความเหมาะสมอีกทั้งควบคุมด้านราคา ซึ่งหากไม่มีการควบคุมและให้มีการผลิตอย่างเสรีจะมีผลให้มีการแข่งขันด้านการผลิตและราคาอย่างรุนแรง บุหรี่ซิกาเรตจะมีปริมาณมากขึ้นและราคาถูกลง ชาวชนที่เป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ เข้าถึงและหาซื้อได้ง่ายส่งผลกระทบต่อสุขภาพและพละอนามัยของประชาชน การเปิดเสรีทำให้มีการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศหรือมาตั้งฐานการผลิตในไทย ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ มีผู้ผลิตหลายรายไม่สามารถควบคุมคุณภาพได้ ราคาจึงถูกกว่าบุหรี่ซิกาเรตของไทยทำให้ประชาชนหันไปบริโภคสินค้าต่างประเทศส่วนแบ่งตลาดของสินค้าไทยจะลดลง ไม่สามารถถ่วงดุลการเข้ามาของบุหรี่ต่างประเทศได้ ส่งผลกระทบต่อส่วนแบ่งตลาดของไทย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมิได้ผูกขาดในกิจกรรมทั้งหมดเสียทีเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้นำเข้าบุหรี่ซิกาเรตจากต่างประเทศมาจำหน่ายได้ การผูกขาดด้านการผลิตทำให้รัฐบาลบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ด้านรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐที่ไม่มุ่งหากำไรสูงสุดดังเช่นเอกชน เป็นไปเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐที่ต้องการลดการบริโภคยาสูบและเป็นไปตามมาตรการของ WTO (World Trade Organization: WTO) และ FCTC (The Framework Convention on Tobacco Control – FCTC) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องการลดจำนวนผู้บริโภคยาสูบทั่วโลก

อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองประโยชน์ให้กับเกษตรกร ผู้เพาะปลูกต้นยาสูบที่ภาครัฐให้การส่งเสริมและรับซื้อใบยาจากเกษตรกร หากเปิดเสรีจะทำให้มีการนำเข้าใบยาจากต่างประเทศ ทำให้การรับซื้อใบยาจากเกษตรกรไทยน้อยลงส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกร การกำหนดให้การผลิตบุหรี่ซิการ์เรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คำนึงถึงการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค เป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมและเป็นกรณีที่ต้องบัญญัติเพื่อคุ้มครองสุขภาพเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน แม้ว่าจะกระทบต่อผลประโยชน์ของเอกชนบ้างก็ตาม แต่เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของรัฐที่ต้องกำหนดนโยบายควบคุมและมีความเป็นธรรมแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๕

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

เรื่อง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ชัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร) ในคดีแพ่งหมายเลขดำ
ที่ ๑๙๗/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริง
ตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

กองทัพบก ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลก
ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗/๒๕๕๘ ว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร
หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ เมื่อวันที่
๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้รับอนุมัติ
ให้ออกจากประจำการได้ตามคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ โดยมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด
ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงิน
ประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย เงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ
และเงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่

๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้คงเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีโดยสัสดีจังหวัดสุโขทัย ให้เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่เบิกจ่ายเงินเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางจึงได้เรียกเงินดังกล่าวคืน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และหนังสือขอผ่อนชำระหนี้ต่อผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มาทำสัญญาผ่อนชำระหนี้และไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก แต่ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นไปยังศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดสุโขทัย) และศาลจังหวัดสุโขทัย มีความเห็นพ้องกับศาลปกครองพิษณุโลก จึงได้โอนคดีไปยังศาลจังหวัดสุโขทัย

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดสุโขทัย จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีเดิม) ได้ยื่นคำโต้แย้ง เพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๑๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ ให้แก้ไขบทนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยยกเลิกในส่วนของพนักงานตำบล และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ความในมาตรา ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยการเพิ่มคำว่า “พนักงานส่วนตำบล” ในส่วนบทนิยามของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และคำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ในส่วนบทนิยามของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” การที่โจทก์ (ผู้ฟ้องคดีเดิม) นำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาตัดสิทธิประโยชน์ของจำเลยซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ โดยเรียกเงินคืนจากจำเลย จำนวน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จนั้น จึงเป็นการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับให้มีผลย้อนหลัง ทำให้จำเลยต้องเสียสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับอยู่ก่อนที่กฎหมายใช้บังคับ เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิ ตามกฎหมายของจำเลย ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของจำเลยในฐานะปวงชนชาวไทยซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครอง และเสมอภาคกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ศาลจังหวัดสุโขทัยเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือ ส่งคำโต้แย้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุโขทัย ส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๑๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุโขทัยจะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยาม ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายรวมถึงพนักงานส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่น หมายรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมีขึ้นเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลได้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอน สอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

เจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็เพื่อให้ข้าราชการที่มีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล และอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน สามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตัดสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะกระทบกระเทือนสิทธิของจำเลย หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งเป็นการเพิ่มสิทธิให้พนักงานส่วนตำบลทุกคน มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามที่กฎหมายนี้กำหนด แม้สิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพของจำเลยจะได้ตามกฎหมายอื่น ก็ไม่เป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยแต่อย่างใด หากแต่ผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามกฎหมาย

ส่วนกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพมาก่อน และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญอีกต่อไป นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญในกรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่ให้เงินเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ การที่กรมบัญชีกลางให้เรียกเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิคืน ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญโดยถือเป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิได้กระทบกระเทือนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายนุรักษ์ มาประณีต
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคดีธนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุรชัย มาประดิษฐ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง พัทธา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร รับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ และได้เสนอรายงานขอลาออกจากราชการ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ อนุมัติให้ออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่างๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท โดยเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร

ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีบทบัญญัติ ของกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนด ให้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย โดยข้อบังคับ กระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับ เบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้คงเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น กรณีของพันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร จึงไม่มี สิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงทำให้ได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. เงินบำเหน็จดำรงชีพเกินสิทธิไปเป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ต่อมา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๒๐.๖/๒๓๐๒๔ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งสัสดี จังหวัดสุโขทัยให้ดำเนินการเรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่เบิกจ่ายเงินเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิ ให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงาน ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่ เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับ บำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของ พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิ ของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงาน

ส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทนิยามจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอันอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ จำนวนเงิน ๘๖๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่ถูกเรียกคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้บุคคลใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินครั้งเดียวหรือจ่ายรายเดือน อีกทั้ง เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) รวมทั้งเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง กล่าวคืออยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีจะพบว่า ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่จำเลยได้รับการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และ เงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการ และ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งการมีกฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ก็มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยซ้ำซ้อน

อย่างที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในข้างต้นนั่นเอง กับทั้งข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล และอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนสามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำนาญตามกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ออกบังคับใช้จึงมิใช่กฎหมายที่ออกมาเพื่อตัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบลและอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น แม้ว่าสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จะใช้บังคับก็ตาม ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลดทอนสิทธิ หากแต่ผลจากการบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลคือทำให้จำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ และส่งผลให้ถูกงดเงินเบี้ยหวัดของทหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การเรียกให้คืนเงินดังกล่าวมิได้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกระทบหรือลดทอนสิทธิ มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิ และเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายสุรเกียรติ์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคสองเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐว่า ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย และวรรคสามเป็นบทบัญญัติที่กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลว่าจะกระทำมิได้ ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใน

ส่วนของคำนิยามที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมความในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มสิทธิให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ จึงกำหนดให้ พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมาตรา ๓ บัญญัติให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบล และมาตรา ๔ บัญญัติให้ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง องค์การบริหารส่วนตำบล

การที่ผู้ร้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะนั้นข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วย เงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งด เบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้บังคับอยู่ ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงเป็นผลให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพตาม ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) เนื่องจากตีความ ได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการ ในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในเวลา ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยได้ขอลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้มีคำสั่งกรมอเลิกรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ อนุมัติให้จำเลยออกจาก ประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่จำเลย รวมเป็น เงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อันเข้าใจเงื่อนไขที่จะต้องรับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงมีสิทธิเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิ คือนับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ

สำหรับจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยถูกเรียกคืนนับแต่วันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนคุณความดีที่ได้รับราชการมา ทั้งการจ่ายเงินครั้งเดียวที่เรียกว่า “บำเหน็จ” และการจ่ายเงินรายเดือนที่เรียกว่า “บำนาญ” นอกจากนี้ เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่างก็ถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง กล่าวคือ อยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่างก็เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือเงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ นอกจากนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) กรณีกลับเข้ารับราชการ และการที่ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวก็มีเจตนารมณ์

เพื่อป้องกันมิให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบียดหวัด บำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลย เพราะเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน ดังนี้ แม้ว่าสิทธิในการได้รับ เงินเบียดหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบียดหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะถูกงดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบียดหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) อันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ก็ตาม แต่บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีลักษณะเป็นการกระทบหรือ ลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้จำเลยซึ่งมีฐานะเป็น พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคล จึงมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรค สอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญตามที่ขอให้อำนาจมาตรา ๓ ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม สำหรับมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค โดยความในวรรคหนึ่ง บัญญัติหลักประกันความเสมอภาคไว้ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และความในวรรคสาม บัญญัติว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความมุ่งหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพิจารณาจากเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ว่า “โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงาน

ส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ... นอกจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อปรับปรุงการคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วและภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้นับเวลาราชการก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ ปรับปรุงให้ข้าราชการทุกประเภทใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการคำนวณบำนาญและปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดในกรณีไม่มีทายาทผู้มีสิทธิ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ให้สอดคล้องกัน” พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๔๓ กฎหมายฉบับเดิมก่อนแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยามที่กำหนดหน่วยงานและข้าราชการของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลรวมอยู่ด้วย เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญที่ให้แก่ทหารและข้าราชการพลเรือน โดยรวมถึงข้าราชการบางประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมด้วย มีการปรับปรุงตามสถานการณ์และความจำเป็น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ เรื่อง ดังนี้

- (๑) ให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๒) ปรับปรุงการคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการไปแล้วและภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ และ (๓) ปรับปรุงให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภทใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการคำนวณบำนาญและปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดในกรณีไม่มีทายาทผู้มีสิทธิ ในส่วนของการกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลได้รับสิทธิเท่าเทียมกันกับข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามตามมาตรา ๔ ในส่วนของคำว่า “ข้าราชการ

ส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร” และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร” จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” โดยให้รวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้บรรลุผลของการให้ผู้ปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่าง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิหรือเสรีภาพ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสามแต่อย่างใด

ส่วนข้อที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวนั้น เป็นการรอนสิทธิการได้รับประโยชน์อื่นของตนที่ได้รับตามกฎหมายซึ่งมีอยู่เดิมก่อนที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฯ ฉบับนี้ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญของพนักงานส่วนตำบลผู้ใด แต่กลับเป็นการให้สิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญแก่พนักงานส่วนตำบลโดยเริ่มนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ มิได้มีเนื้อหาใดที่จำกัดสิทธิตามที่มีการกล่าวอ้าง ส่วนที่บุคคลใดจะถูกตัดสิทธิที่ได้รับตามกฎหมายฉบับอื่นนั้น ย่อมต้องพิจารณาจากกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงมิใช่กรณีที่จะโต้แย้งได้ว่ามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ กำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย และหลักแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา ๔ วางหลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพอื่น และความเสมอภาคของบุคคล ให้แก่ปวงชนชาวไทย ในส่วนมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติรับรองความเท่าเทียมกันของบุคคล และได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้ แต่กรณีมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

ได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยาม โดยปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่า โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามในคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ...พนักงานส่วนตำบล...” และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ...องค์การบริหารส่วนตำบล...”

ในคดีนี้ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร) ในคดีแพ่ง หมายเลขคำที่ ๑๕๗/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า

กองทัพบก เป็นโจทก์ ฟ้องพันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร เป็นจำเลย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๗/๒๕๕๘ ว่า เดิมจำเลยรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้า สื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้ขอลาออกจากราชการ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ เงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท

เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัด สุโขทัย ซึ่งในข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิ จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น จำเลยจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ ซึ่งกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือแจ้ง สัสดีจังหวัดสุโขทัยให้เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่เบิกจ่ายเงิน เกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ เมื่อโจทก์ได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางแล้วก็ได้ดำเนินการเรียกเงินคืนจาก จำเลย และจำเลยได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้พร้อมหนังสือขอผ่อนชำระหนี้ต่อสัสดีจังหวัดสุโขทัย แต่หลังจากจำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้แล้วกลับไม่ยอมทำสัญญาการผ่อนชำระหนี้และไม่ยินยอม

ชำระเงินดังกล่าวให้แก่โจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก และเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงมีคำสั่งให้โอนคดีนี้ไปยังศาลจังหวัดสุโขทัย

จากข้อเท็จจริงจึงเห็นได้ว่า ในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่จำเลยได้ขอลาออกจากราชการ และในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๕๑ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๑๘.๒๘ บาท ย่อมเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ โดยในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ได้กำหนดค่านิยามของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่าพนักงานส่วนตำบลด้วย และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จึงทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ และเงิน ช.ค.บ. อีกต่อไป เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และเงิน ช.ค.บ. ในกรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางให้เรียกเงิน จำนวน ๘๗๓,๖๑๘.๒๘ บาท คืน ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ โดยถือเป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน อันเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ และหลักกระจายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้

พระราชบัญญัติว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อตัดสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้พนักงานส่วนตำบลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และแม้จำเลยจะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ซึ่งเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จะใช้บังคับก็ตาม ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลดทอนสิทธิของจำเลย หากแต่ผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิที่ทำให้จำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิได้กระทบกระเทือนหรือลดทอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหลักการทั่วไปว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาพณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยามในมาตรา ๓ โดยกำหนดให้ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๔ กำหนดให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร โดยยกเลิกคำนิยามจากเดิมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีได้กำหนดให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมจำเลยเคยรับราชการทหารในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย และในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้ลาออกจากราชการทหาร จำเลยจึงมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๔ ซึ่งจ่ายให้กับนายทหารชายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นรายเดือนตั้งแต่ออกจากราชการ และมีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓ ที่บัญญัติให้

ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม หรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำเหน็จพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ โดยเรียกว่า “ช.ค.บ.” ในอัตราตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยข้อ ๕ บัญญัติว่า “ทหารซึ่งระบุไว้ในกรณีต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ... (๑) ออกจากราชการได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” และข้อ ๘ บัญญัติว่า “ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๓) เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ได้รับหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญ ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ตามมาตรา ๓ หรือมาตรา ๔ ถ้าเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการหรือเข้าทำงานหรือกลับเข้าทำงานสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น” แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ได้ให้คำนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยไม่รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จำเลยจึงมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. นับแต่วันที่ได้ออกจากราชการทหาร แม้จำเลยจะได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลก็ตาม เนื่องจากจำเลยมิได้เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ได้กำหนดคำนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามกฎหมาย จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น เมื่อบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นผลให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. อีกต่อไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วย เงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้คนเบี้ยหวัดในกรณีที่เข้ารับราชการ ในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยการว่าด้วยการบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ ที่บัญญัติให้ ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญ ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ถ้าเข้ารับราชการหรือ กลับเข้ารับราชการสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น แต่จำเลยก็ยังคงได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. รวมถึง บำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากได้มีการย้ายประเภทรับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ เรื่อยมา

ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางได้เรียกคืนเบี้ยหวัด ช.ค.บ. บำนาญ และบำเหน็จดำรงชีพ ซึ่งจำเลยได้รับเกินสิทธิของตนนับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ก็เพื่อมิให้จำเลยได้รับเงิน เกินสิทธิของตน เพราะเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ต่างก็เป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายให้ข้าราชการเมื่อได้ลาออกจากราชการ โดยคำนวณตามเวลาราชการ กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ได้เริ่ม รับราชการจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือน ด้วยเหตุนี้ เมื่อเดิมจำเลยได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วภายหลังมามีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิการรับเบี้ยหวัด ช.ค.บ. บำนาญ และบำเหน็จดำรงชีพ สิทธิของจำเลยมีอยู่อย่างไรก็ยังคงมีอยู่เช่นนั้นหาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ ประกอบกับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เป็นเงินที่จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง “เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ” ซึ่งเป็นเงินในงบประมาณประเภทเดียวกัน ทั้งในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบการจ่ายเงินแผ่นดินไว้โดยจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง อันสอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้งดเบี้ยหวัดแก่ทหารหากเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ ที่บัญญัติให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับช.ค.บ. ถ้าเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการ เพื่อมิให้เกิดการเบิกจ่ายเงินซ้ำซ้อนอันสอดคล้องต่อหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มิได้กระทบกระเทือนหรือลดรอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้เป็นหลักการทั่วไป บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๔๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่า พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๕๗/๒๕๖๐ ศาลจังหวัดสุโขทัย เดิมจำเลยรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ และได้เสนอรายงานขอลาออกจากราชการ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการอนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากตีความได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายรวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการอันเข้าเงื่อนไขที่จะต้องรับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิคือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่า เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ จำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการและข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลยซึ่งเป็น

การใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิให้แก่บุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้รับสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็นพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงานส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทนิยามจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอันอาจขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุคชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

บำเหน็จ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว ส่วนบำนาญ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นรายเดือน ประเทศไทยได้เริ่มมีระบบบำนาญมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า “ ราชการบ้านเมืองมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้จะเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้นก็ตาม แต่ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มเวลา ใคร่ครวญได้มีโอกาสที่จะสะสมทรัพย์ไว้เลี้ยงตนเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ” จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเพื่อจ่ายเบี้ยบำนาญขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ เรียกว่า พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔ และในที่สุดปัจจุบันได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ บำเหน็จบำนาญดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ บำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จบำนาญพิเศษและบำเหน็จตกทอด

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ จำเลย พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร รับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสารหมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ ต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัด

บ้านาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัด อยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการ ในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบ้านาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ โดยกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้ บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบ้านาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากตีความได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็น พนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบ้านาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผล ใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยที่มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบ้านาญตามกฎหมาย ว่าด้วยบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ อันเข้าเงื่อนไขที่จะต้องครบเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วย ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วน ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิ ให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงาน ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบ้านาญ

เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็นพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงานส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่

อนึ่ง สำหรับ จำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยถูกเรียกคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้บุคคลใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินครั้งเดียวหรือจ่ายรายเดือน อีกทั้ง เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) รวมทั้งเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง โดยอยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีจะพบว่า ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหาร เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้คงเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลยซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้คงเบี้ยหวัดในกรณี

เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบลและอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนก็สามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำนาญตามกฎหมายดังกล่าวด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ออกบังคับใช้จึงมิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้ว่าสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จะใช้บังคับก็ตาม แต่ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลดทอนสิทธิ ตรงกันข้ามบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลคือทำให้จำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกระทบหรือลดทอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๒ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาลและพนักงานตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๓ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๔ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

๕ พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕ ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ผู้ได้รับบำนาญปกติ หรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพ หรือทายาทผู้รับบำนาญพิเศษหรือบำนาญตกทอด ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ในกรณีใดๆอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการ หรือเข้าทำงานหรือกลับเข้าทำงาน สังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

๖ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕

ข้อ ๘ ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิ จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุโขทัยจะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยได้โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นต่อมามีว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ พนักงานส่วนตำบลยังไม่อยู่ในฐานะที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายใด ๆ จึงยังคงมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่หลังจากวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับแล้ว จึงอยู่ในบังคับให้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญย่อมไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดอีกต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่กำหนดให้เงินเบี้ยหวัดแก่ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีเจตนารมณ์ให้การใช้อำนาจอรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ซึ่งในการตรากฎหมายที่เป็นไปตามหลักนิติธรรมต้องเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอน ตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อให้บุคคลโดยทั่วไปมีสิทธิที่จะคาดหมายถึงผลทางกฎหมายที่เกิดจากการกระทำของตน และสามารถตัดสินใจเลือกกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ตามกฎหมาย และเป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งนิติฐานะของบุคคลและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งส่งผลต่อการเคารพหรือความเชื่อถือศรัทธาในระบบกฎหมายอันส่งเสริมความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม สำหรับการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยเคยรับราชการในกองทัพเรือ และต่อมาได้ลาออกจากราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนั้นได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ การที่จำเลยซึ่งเป็นทหารกองหนุนได้รับเงินเบี้ยหวัดแล้วต่อมาได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลตามลำดับนั้น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จึงเห็นได้ว่าก่อนหน้าที่จะมีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ นั้น จำเลยซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงไม่ถือว่าเป็นกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ จำเลยจึงยังคงมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับแล้ว จำเลยย่อมอยู่ในบังคับให้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญจึงไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดอีกต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่กำหนดให้งดเบี้ยหวัดแก่ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกรมบัญชีกลางได้เรียกคืนเงินที่ผู้ร้องได้รับเกินสิทธิ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การกำหนดบทนิยามในไว้กฎหมายเพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทนิยามจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอันอาจขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จำนวนเงิน ๘๗๑,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยถูกเรียกคืนนั้นก็ก็เป็นเงินที่จำเลยรับไปเกินสิทธินับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นต้นมาได้เรียกคืนย้อนหลังไปจนถึงวันที่จำเลยลาออกจากราชการกองทัพเรือ ดังนั้นเงินที่ถูกเรียกคืนจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้บุคคลใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้วหมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาแล้วไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินครั้งเดียวหรือจ่ายรายเดือน อีกทั้งเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) รวมทั้งเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง กล่าวคือ อยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” จึงเห็นได้ว่า เงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหาร และเงินบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้คงเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับ

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้
งคเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย
บำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖)
พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบลและอยู่ในสังกัด
องค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญนั่นเอง ดังนั้น แม้ว่าสิทธิในการได้รับเงิน
เบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ใช้บังคับก็ตาม
แต่เมื่อจำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายและส่งผลให้ถูกงดเงินเบี้ยหวัดของทหาร
การเรียกให้คืนเงินดังกล่าวจึงมิได้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงมิได้เป็นการกระทบหรือลดอนสิทธิของจำเลย
มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗
วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม เป็นการบัญญัติถึงการกำหนดวิถีทางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายให้เหตุผลได้ และเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน มาตรา ๔ บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่เป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ปวงชนชาวไทยได้รับอย่างเสมอกัน จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ จะขัดหรือแย้งได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า จำเลยถูกฟ้องให้ชดใช้เงินเบี้ยหวัดบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่ได้รับเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ รวมเป็นเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท เงินดังกล่าวเป็นเงินที่ได้จากการรับราชการทหารและลาออกเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ตามคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย ที่ ๕๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง บรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล จำเลยได้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๔ ว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า “... พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ...” และแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามว่า ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า “... องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ...” เป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังเพื่อตัดสิทธิประโยชน์ของจำเลยที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับ ทำให้เสียสิทธิและประโยชน์ของจำเลยตามกฎหมาย เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของจำเลยที่เป็นปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกันในทางกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

พิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐ ที่บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๖ และมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบล การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ได้เพิ่มบทนิยามของ “พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ในส่วนของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และเพิ่ม “องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ในส่วนของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” นั้น เห็นว่า การเพิ่มถ้อยคำในบทนิยามดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เพศ เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่พึงมีพึงได้ของแต่ละบุคคล บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

การที่จำเลยต้องเสียสิทธิประโยชน์และถูกฟ้องเรียกเงินดังกล่าวคือนั้น เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้ทหารที่ได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วในสังกัดเบี้ยหวัดเมื่อเข้ารับราชการในตำแหน่งที่มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ในกรณีที่เข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่มีกฎหมายห้ามหรือจำกัดสิทธิไว้ ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๓๐ ที่บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเป็นการทั่วไป และในการใช้สิทธิกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้แล้วยังมีผลให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซ้ำซ้อนกัน เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ส่วนที่ได้แย้งว่าเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังเพื่อตัดสิทธินั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้มีผลบังคับกับข้อเท็จจริงและเป็นประโยชน์แก่พนักงานส่วนตำบลที่จะได้สิทธิเท่าเทียมกันกับข้าราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในการได้รับบำเหน็จบำนาญเพื่อเป็น

หลักประกันและเป็นการตอบแทนที่รับราชการมานาน กรณีนี้เป็นการปรับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงให้สอดคล้องกับการใช้บังคับกฎหมายให้ถูกต้องและเป็นธรรมตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการให้สิทธิประโยชน์ มิใช่การบังคับย้อนหลังที่เป็นโทษอย่างการกำหนดโทษทางอาญาหรือบังคับโทษกับข้อเท็จจริงแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในบำเหน็จบำนาญอย่างเป็นธรรม มีความเสมอกันในกฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันและเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒



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 ความเป็นรัฐมนตรีของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๕) เพราะเหตุที่ผู้ถูกร้อง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรี

ของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

๑. ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ต่อไป จึงถือว่าตำแหน่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยกฎหมาย นอกจากนี้ในขณะที่ผู้ถูกร้อง ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในบังคับหรือการกำกับดูแลของรัฐและต้องกระทำการภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่ และอำนาจหลายประการ และยังมีอำนาจในการออกคำสั่งที่มีผลในทางนิติบัญญัติและทางบริหารได้ด้วย ซึ่งผู้ถูกร้องได้ออกคำสั่งอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะ เป็นงานประจำ มีการจัดโครงสร้างและกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน และมอบหมายให้ฝ่ายกฎหมาย ไปร้องทุกข์ดำเนินคดีกับบุคคลต่าง ๆ อีกด้วย

๒. ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินประจำตำแหน่ง ๗๕,๕๙๐ บาทต่อเดือน และเงินเพิ่มอีก ๕๐,๐๐๐ บาทต่อเดือน รวมเป็นเงิน ๑๒๕,๕๙๐ บาทต่อเดือน

๓. ขณะเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ บางฝ่ายอาจถือว่าผู้ถูกร้องเป็นรัฐฐาธิปัตย์ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ความเป็นรัฐฐาธิปัตย์สิ้นสุดลงเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

๔. ศาลยุติธรรมมีแนวคำพิพากษาว่าการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นความผิดอาญาฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง และแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ว่า “จำเลยเป็นเจ้าพนักงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑๖) หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับ

ค่าตอบแทนหรือไม่ นอกจากนี้ หากพิจารณาคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) มิได้หมายความว่า การเป็นเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีตำแหน่งระดับเดียวกับการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่หมายถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกตำแหน่งที่มีได้มีกฎหมายระบุไว้เป็นการเฉพาะ

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จักรยยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๕) เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยและให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ (๑) จึงได้รับยกเว้นการมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๒) ส่วนตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เกิดขึ้นในคราวที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยในวันดังกล่าวหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ลงนามในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

ในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ระบุชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และต่อมาในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยมีได้อาศัยอำนาจตามความในกฎหมายใด ตำแหน่งนี้จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมายในความหมายของการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามระบบปกติ

๒. ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) แม้อาจเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่นได้ก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ถ้อยคำซึ่งมีความหมายตามกฎหมายฉบับหนึ่งอาจมีความหมายต่างกันออกไปตามกฎหมายอื่น และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งพิเศษเฉพาะกิจและเฉพาะกาลที่มีผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแต่งตั้งผู้ใดแทนได้เพราะสืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในช่วงเวลายึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยระหว่างเวลาดังกล่าวมีฐานะเป็นรัฐอธิปัตย์ เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายใด ทั้งยังสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๖๒/๒๕๐๕) นอกจากนี้ยังเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แม้เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ตำแหน่งดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็นรัฐอธิปัตย์อีกต่อไป แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็รับรองตำแหน่งดังกล่าว ทั้งยังรับรองอำนาจพิเศษบางเรื่องเสมือนเมื่อครั้งเป็นรัฐอธิปัตย์ไว้สรุปได้ว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งพิเศษ และไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้กับตำแหน่งใดในระบบกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดินปกติ ทั้งไม่ได้เกิดจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด และยังมีอำนาจพิเศษซึ่งมิได้เป็นอำนาจตามปกติของบุคคลองค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นใดในประเทศไทย ตลอดจนไม่ได้เป็นการปฏิบัติงานประจำตามปกติ หากแต่เป็นงานพิเศษครั้งคราวตามโอกาสพิเศษที่อาจเกิดขึ้นหรือไม่ได้เกิดขึ้นก็ได้ เพราะมีเงื่อนไขการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๒

และมาตรา ๔๔ นอกจากนี้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐตามความหมายของคำเหล่านี้ที่ใช้ในระบบบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าตามกฎหมายใด แม้จะได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม อีกทั้งการทำงานก็อยู่ในรูปของคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕)

๓. การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นคนละสถานะกับการเป็นเจ้าพนักงาน เพราะกฎหมายต้องการใช้คำให้มีความหมายและความมุ่งหมายต่างกัน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๐ คน เข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องโดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นคนละประเด็น ไม่ตรงกับรูปเรื่องตามคำร้องในคดีนี้ เพราะคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ ในข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ ได้จำแนกประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็นกลุ่ม ๆ อย่างชัดเจน ตั้งแต่ (๑๒) - (๑๖) ซึ่งหากประสงค์จะให้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๙๘ (๑๕) มีความหมายครอบคลุมถึงผู้ที่ทำงานของรัฐ และได้รับค่าตอบแทนจากรัฐทุกประเภทก็ควรใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๙๘ (๑๕) เพียงคำเดียว การแยกเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต่างหาก แสดงว่าประสงค์ให้มีความหมายเฉพาะในกลุ่มหรือประเภททำนองเดียวกันนี้และควรตีความอย่างแคบเพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๙๘ (๑๕) ย่อมมีความหมายโดยนัยที่เทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้กับบุคคลซึ่งมีที่มา สถานะและอำนาจหน้าที่อย่างพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามที่ระบุไว้ในตอนต้นของมาตรา ๙๘ (๑๕) ซึ่งตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่อาจเทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้ จึงไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๙๘ (๑๕)

ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมขอส่งบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นของ นายชลอนาน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อ สรุปได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่มีตำแหน่งในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว และถ้อยคำนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตราอื่นด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคห้า เป็นต้น นอกจากนี้ ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และอำนาจทางปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๔ ผู้ถูกร้องจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) และตามคำนิยามในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีตามคำร้องเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยในวันดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ และมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่

ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่ นั้น มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ ...” และมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ...” พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘ (๑๕) ไว้ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ สรุปได้ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๙ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะนี้ควรถือว่าคำทั่วไปที่ต่อมาจากคำเฉพาะหลายคำที่นำมาก่อนนั้นย่อมมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่นำมาข้างหน้า (ejusdem generis) หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะ สามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง

การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้ความหมายคล้ายคลึงกัน หรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น” โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ได้สรุปลักษณะของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้ดังนี้ (๑) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (๒) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (๓) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และ (๔) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามมาตรา ๙๘ (๑๕) ไว้ การตีความคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบท และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติถึงคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการเข้ามาเป็นนักการเมือง ดังที่ได้บัญญัติไว้ก่อนแล้วในมาตรา ๙๘ (๑๒) คือ “เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” แต่คำว่า ข้าราชการยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีลักษณะเดียวกับข้าราชการ จึงได้บัญญัติมาตรา ๙๘ (๑๕) ไว้อีกว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่นอกจากไม่ต้องการให้ข้าราชการเป็นนักการเมืองแล้ว ยังให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้อยคำที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงเป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลผู้มีคุณสมบัติและสถานะเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ประกอบกับลักษณะต้องห้ามเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไป ต่อท้ายคำเฉพาะหลายคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น จะต้องตีความคำทั่วไปให้มีความหมายสอดคล้องกับคำเฉพาะ และแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้นโดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกับคำเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลทั่วไป

ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน เห็นได้ว่าการแต่งตั้งตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจ และเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเห็นได้จากการออกประกาศและคำสั่งหลายฉบับ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

หรือกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใด ทั้งเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย และไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการได้มาหรือการเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ เป็นการเฉพาะชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย ของประเทศและประชาชน ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงไม่มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และมีใช้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘ (๑๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕)

นายสุรศักดิ์ มาประณีต

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ ภัคศิธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๙๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ

เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ฯลฯ

ฯลฯ

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 ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีนับถึงวันแต่งตั้ง

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

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 การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า 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 พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญ

ออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมไม่ว่าจากบุคคลหรือหน่วยงานใด

ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
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 แม้ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม แต่ก็เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ตำแหน่งดังกล่าวจึงมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จะได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติถึงการได้มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย หากเป็นการใช้อำนาจในช่วงก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใด อำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายขึ้นอยู่กับสถานะและเหตุการณ์ให้อยู่ในความสงบ เรียบร้อย และการปฏิบัติงานก็มีมิใช่เป็นการปฏิบัติงานประจำเหมือนพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ดังนั้นตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมิใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)

(นายสุรยุทธ์ ฆาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวประการหนึ่งตามมาตรา ๕๘ (๑๕) คือ ต้องไม่ “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

เห็นว่า ถ้อยคำเดียวกันในกฎหมายแต่ละฉบับ หากมิได้บัญญัตินิยามไว้ อาจมีความหมายแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๕๘ (๑๕) ไว้ การตีความคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติถึงคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการเข้ามาเป็นนักการเมือง ซึ่งได้บัญญัติไว้ก่อนแล้ว ในมาตรา ๕๘ (๑๒) คือ “เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” แต่คำว่า ข้าราชการ ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่มีลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ จึงได้

บัญญัติมาตรา ๕๘ (๑๕) ไว้ว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่นอกจากไม่ต้องการให้ ข้าราชการเป็นนักการเมืองแล้ว ยังให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ถ้อยคำที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคล ผู้มีคุณสมบัติและสถานะเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งอาจเรียกชื่ออย่างอื่น ประกอบกับลักษณะ ต้องห้ามเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีความหมาย ทัวไปต่อท้ายคำเฉพาะหลายคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น จะต้องตีความคำทัวไปให้มีความหมายใน แนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่นำมาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะ ตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทัวไปตามหลังคำเฉพาะ คำทัวไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่า ความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามหลัก ejusdem generis ซึ่งเป็นหลักการสากลทัวไป

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มี หลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๘ (๑๕) ไว้ตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีลักษณะครบ ทั้ง ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

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

ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นตำแหน่งที่ไม่ได้มีลักษณะหรือสถานะ เหมือนพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานใดของรัฐ หากแต่เป็น

ตำแหน่งพิเศษเฉพาะตัวที่สืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในฐานะเป็น รัฐชาติปีติย์ และต่อเนื่องมาจนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แม้ภายหลังจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ยังคงมีอำนาจพิเศษเสมือนเป็นรัฐชาติปีติย์ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี ๒๕๕๗ ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมิได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งมาจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานใดของรัฐ แม้จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ก็อยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐ ทั้งหลาย มิได้อยู่ในสังกัดหรือภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานใดของรัฐ แม้จะได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเป็นค่าตอบแทนก็ตาม แต่ก็ไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายในมาตรา ๕๘ (๑๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มิได้อยู่ใน ความหมายของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง จึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)

(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ และได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยปรากฏชื่อผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และมีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไปและมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๔๔ ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระเบียบข้อบังคับ หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และมาตรา ๔๗ บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่ง

ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่ รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและ เป็นที่สุด ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ และ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อน วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีพระบรม ราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒

พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๑๖๐ (๖) บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ (๑๕) บัญญัติว่า บุคคล ผู้เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในคดีนี้มี ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ” อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) ซึ่งมีผลให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ (๑๕) ประกอบด้วยถ้อยคำสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นคำเฉพาะและส่วนที่เป็น คำทั่วไป คำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” เป็นถ้อยคำ ต่อเนื่องและเป็นคำเฉพาะซึ่งมีกฎหมายให้นิยามหรือความหมายไว้ ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำที่เป็นความหมายทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายใดให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมี คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกับคำเฉพาะที่มาก่อน ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไปและมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนคำทั่วไป และคำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไปยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งเป็นคำทั่วไปจึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำว่าพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายนั้นกำหนด

สำหรับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้ถูกร้อง เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และออกประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง กงไว้เฉพาะหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ใช้บังคับต่อไป ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดอำนาจดังกล่าว ถือได้ว่าในสถานการณ์ขณะนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เห็นได้จากการออกประกาศหรือคำสั่งหลายฉบับ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในปี ๒๕๕๗ ยังมีบทบัญญัติรับรองความต่อเนื่องและอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการ แม้ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ความในมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งเป็นการรองรับความต่อเนื่องของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ และผลของการกระทำ กล่าวได้ว่านับแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจเป็น

รัฐชาติป๊อป แม้ในเวลาบ้านเมืองปกติมีการเลือกตั้งแล้วก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังคงมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจที่เหนือกว่าการใช้อำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการออกประกาศ คำสั่ง และการกระทำของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไม่ว่าจะได้ใช้บังคับมาแล้วหรือจะออกใช้บังคับต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงสถานะของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันเป็นผลมาจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงเป็นสถานะของบุคคลที่มีขึ้นในช่วงสภาวะการณ์พิเศษ ไม่เป็นการถาวร มีขึ้นด้วยความจำเป็นที่ต้องให้มีอำนาจ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและประชาชน และบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติมีการเลือกตั้ง ความจำเป็นดังกล่าว ก็สิ้นสุดลง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้รับการแต่งตั้งจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้ดำรงตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่งต่อมาเป็นผลมาจากการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงไม่มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และมีใช้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้ ผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๕๘ (๑๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว เพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)

(นายชัช ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นปัญหาเกิดจากการที่พรรคพลังประชาชนได้แจ้งชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง (๒) ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี และในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ได้บัญญัติว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) ได้บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงเกิดเป็นประเด็นว่าการที่พรรคพลังประชาชน เสนอชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่ด้วย จะถือว่าเป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่

เมื่อพิจารณาลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรา ๕๘ (๑๒) บัญญัติว่า

“เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” มาตรา ๕๘ (๑๓) บัญญัติว่า “เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” มาตรา ๕๘ (๑๔) บัญญัติว่า “เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี” มาตรา ๕๘ (๑๖) บัญญัติว่า “เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ดังกล่าวข้างต้น เป็นตำแหน่งที่กำหนดแบบเฉพาะเจาะจงทั้งสิ้น รวมถึงตำแหน่งต้องห้ามในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ก็จะหมายถึงเฉพาะพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น

คำว่า “หน่วยราชการ” ตามความหมายทั่วไปหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (หมายถึงราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น)

ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ได้มีการให้ความหมายโดยการนิยามไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และแต่ละฉบับต่างมีขอบเขตที่ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น

๑) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑”

๒) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ

๑๓๑

๑๓๑”

๓) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า
“ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราช
กฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๑๓๑

๑๓๑”

๔) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า
“ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ
ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณา
พิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่
กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓๑

๑๓๑” เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดบทนิยามของคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อย่างคำว่า
“หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่
ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๑๓๑

๑๓๑”

ความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะหมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการแล้ว ยังรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นต้น ตลอดจนยังหมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย เช่น กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๐/๒๕๖๐) สมาคมกีฬาอิมมูนาสติกแห่งประเทศไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๖/๒๕๖๐) บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๒๑๕/๒๕๖๐) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘๒/๒๕๖๑) เป็นต้น

ส่วนคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันจะหมายถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การให้ความหมาย “หน่วยราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าว ล้วนหมายถึงหน่วยงานในระบบราชการปกติทั้งสิ้น มิได้รวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากระบบราชการปกติแต่อย่างใด กล่าวคือ หมายถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการทั้งหลาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดเป็นสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังรวมถึงส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๖ อันประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตลอดจนส่วนราชการที่เป็นหน่วยธุรการของศาล เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม

สำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือสำนักงานอัยการสูงสุด หรือเป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ความหมายของคำทั่วไปที่ตามหลังคำเฉพาะในกฎหมาย คำทั่วไปดังกล่าวต้องมีความหมายอยู่ในกรอบของคำเฉพาะที่มีมาก่อนหน้า (*ejusdem generis*) เช่น คำว่าอวัยวะย่อมหมายถึง อวัยวะใหญ่น้อยในร่างกายคน ไม่ว่าจะป็นขน ผม ฟัน เล็บ หนัง ลำไส้ เส้นเลือด ฯ แต่หากคำดังกล่าวไปอยู่ท้ายคำเฉพาะดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕๗ (๓) ที่ว่า “เสียบ แขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรืออวัยวะอื่นใด” คำว่าอวัยวะอื่นใดนี้ต้องมีความหมายอยู่ในกรอบของอวัยวะที่นำหน้ามาก่อน คือ ต้องเป็นอวัยวะที่มีความสำคัญเทียบเท่า แขน ขา มือ เท้า นิ้ว ไม่ใช่อวัยวะใด ๆ ก็ได้

ดังนั้น การพิจารณาคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ย่อมต้องตีความให้สอดคล้องกับบริบทของบทบัญญัติที่ระบุไว้ก่อน กล่าวคือ มุ่งหมายถึงพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ในฝ่ายบริหารภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การมหาชน เป็นต้น หรือพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่อยู่ในฝ่ายตุลาการ หรือที่อยู่ในองค์กรอิสระ

หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของการรักษาความสงบแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าการรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการ มิได้มีลักษณะเป็น “หน่วยงาน” แต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งหัวหน้าการรักษาความสงบแห่งชาติ ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) เพราะมิใช่ตำแหน่งที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน ทั้งมิใช่ตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ทั้งมิใช่ตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระ และแม้ว่าตำแหน่งหัวหน้าการรักษาความสงบแห่งชาติ จะเป็นตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมายที่มีผลเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน และได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน ก็มีได้มีผลให้หัวหน้าการรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) แต่อย่างใด มิฉะนั้นแล้ว

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม่แต่องค์กรตุลาการ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายและได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน ก็ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัตินี้เช่นกัน หากตีความเช่นนี้ย่อมจะเป็นการตีความที่กว้างจนเกินไปและเกินกว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕)

(นายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบ พึงได้ว่า 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 อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออำนาจหน้าที่ที่แทนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ในกรณี que เห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ และอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔๖

ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๕ 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

เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จะเข้ารับหน้าที่ 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 ผู้ถูกร้อง ได้ให้ความยินยอมแก่พรรคพลังประชารัฐในการแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และคณะรัฐมนตรีได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ ในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งทำให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ตามมาตรา ๒๖๔ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ตามมาตรา ๒๖๕ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเข้ารับหน้าที่

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว 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 (๑) 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 *eiusdem generis* ซึ่งแปลว่าชนิดเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๕๘ (๑๕) จึงมิได้มีความหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง มิฉะนั้นแล้วก็ห้ามมีความจำเป็นต้องระบุถึงข้าราชการตามมาตรา 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

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

และจึงได้มีการออกประกาศหรือคำสั่ง รวมถึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติจึงมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ หรือหน่วยงานใดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ” จึงไม่ได้มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับ “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ” มิได้อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงมิใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕)

สำหรับค่าตอบแทนของตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ นั้น หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเป็นรายเดือน ตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มท้ายพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการได้รับค่าตอบแทนตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสถานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕)

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๙๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่” จากบทนิยามดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นสถานะของความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ชัดเจนแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นบุคคลประเภทใดบ้าง ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก โดยมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ... (๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้ถูกนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ในมาตรา ๑๒๖ (๔) ต่อมาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการบัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกครั้ง โดยมาตรา ๑๐๒ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑) เป็น

พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา ๑๑๕ (๘) โดยยังคงหลักการเดิม

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับการบัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มาบัญญัติไว้อีก โดยมาตรา ๘๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และนำไปใช้เป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา ๑๐๘ ข. (๑) โดยยังคงหลักการเดิม

การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๘๘ (๑๕) การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะนี้ควรถือว่าคำทั่วไปที่มีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๘ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้ความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๘ (๑๑) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด หลักการดังกล่าวนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ มาก่อนแล้วเป็นบรรทัดฐานแนวทางวินิจฉัย

ส่วนตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น เป็นตำแหน่งพิเศษเฉพาะกิจและเฉพาะกาลที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเพียงคนเดียวในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแต่งตั้งผู้ใดแทนได้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกอื่นในคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ก็ตาม เพราะสืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจนับแต่วันที่ยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งคือวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวมีฐานะเป็นรัฐธำธิปไตย เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายใดทั้งยังสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายได้ อีกทั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ แม้จะไม่มีสถานะเป็นรัฐธำธิปไตยอีกต่อไป แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ก็รับรองตำแหน่งดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งยังได้รับรองอำนาจพิเศษบางเรื่องเสมือนเมื่อครั้งเป็นรัฐธำธิปไตยไว้ในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอันที่จะสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และรับรองผลของการใช้อำนาจดังกล่าวให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐตามความหมายของคำเหล่านี้ที่ใช้ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าตามกฎหมายใด หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับใด แม้จะได้รับคำตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ (๑๕) อันมุ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เป็นการทั่วไปและมีอำนาจหน้าที่เป็นการปกติในระบบกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดินปกติ หากมาตรา ๕๘ (๑๕) ต้องการให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายของมาตรา ๕๘ (๑๕) ย่อมระบุตำแหน่งนี้ไว้โดย

ชัดแจ้งแล้วเพราะเป็นตำแหน่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งนี้เพียงคนเดียวดังเช่นที่ระบุไว้ทุกแห่งในรัฐธรรมนูญ เมื่อประสงค์จะกล่าวถึงผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยินยอมให้พรรคพลังประชารัฐเสนอชื่อตนเองอยู่ในบัญชีรายชื่อนายกรัฐมนตรีของพรรคพลังประชารัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ และขณะที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ จึงไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๖) ประกอบมาตรา ๘๘ (๑๕) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕)

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายแตกต่างกัน ดังนี้

(๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีปรากฏในนิยามศัพท์ของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น

๑.๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
ในมาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ

ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

๑.๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๓ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

๑.๔ ปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ในมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

๑.๕ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (๒) ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- (๓) ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู
- (๔) ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
- (๕) ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร
- (๖) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (๗) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (๘) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
- (๙) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๑๐) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(๑๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(๑๒) สมาชิกสภาท้องถิ่นและหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(๑๓) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(๑๔) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(๑๕) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ หรือองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๑๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนั้น มีกฎหมายบางฉบับไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เอาไว้โดยตรงแต่มีการใช้ถ้อยคำดังกล่าวในบทบัญญัติของกฎหมายบางมาตรา เช่น

๑. พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในมาตรา ๖๑ ได้บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายสามคนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ... ”

๒. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๑๔ ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้”

(๒) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ได้ให้ความหมายว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่อ อย่างเป็นทางการอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย

๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ

๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ

๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ ...” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ...” และมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ...”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความ เป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวหากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งมาตรา ๑๖๐ อยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วย คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมาตรา ๑๖๐ (๖) บัญญัติให้รัฐมนตรี ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ซึ่งมาตรา ๕๘ อยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ ว่าด้วยรัฐสภา

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมาตรา ๘๘ (๑๕) บัญญัติให้บุคคลผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ (๑๕) ไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความอย่างแคบ 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 จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ (๑๕) มีลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ (๑๑) โดยได้แยกบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามโดยเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองไว้ต่างหากเหมือนกัน กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘ (๑๒) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ (๘) จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่แยกความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ออกจากคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ด้วยเหตุนี้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) จึงมีความหมายอย่างแคบซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่อื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างที่เป็นล้อยคำที่ได้บัญญัติไว้ก่อนคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในอนุมาตราเดียวกัน จึงไม่สามารถที่จะขยายความหมายให้แตกต่างออกไปถึงอนุมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ ได้

สำหรับ ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ และค่าตอบแทน เห็นว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเกิดขึ้นจากการเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยมิได้อาศัยอำนาจตามความในกฎหมายใด โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และได้รับค่าตอบแทนตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง ไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๘๘ (๑๕)

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ 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 (๖) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อภารกิจที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๕๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) ตีดยาเสพติดให้โทษ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๐ รัฐมนตรีต้อง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไว้วางใจ

(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 เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก 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 ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ในอนาคตและมีการกำหนดชื่อเรียกผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่พนักงานหรือลูกจ้าง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้ตอนท้ายของอนุมาตราเพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคลากรอื่นที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐที่อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ที่มีสภาพเป็นบุคลากรฝ่ายประจำที่ทำงานให้กับหน่วยงานรัฐ โดยบุคลากรดังกล่าวมีระบบการได้มา 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” ต้องมีลักษณะครบถ้วนทั้ง ๔ ประการโดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

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

โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ 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 โดยมีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ แต่ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม แต่ก็เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ แต่ก็เป็นการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวไว้ให้มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติถึงการได้มาหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด ดังนั้น ตำแหน่ง “หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ส่วนอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๔๗ และอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ในกรณีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๔ เป็นต้น แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อให้การบริหารประเทศและการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ก่อนที่จะมีคณะรัฐมนตรีภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเข้าปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ซึ่งสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้อันเป็นเพียงการชั่วคราว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๕ ก็ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ดั่งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ โดยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น แม้ว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้ไว้เป็นการชั่วคราวโดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ในงานประจำแต่อย่างใด

ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งของหัวหน้าคณะรัฐประหารที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง การใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ อันเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจในส่วนนี้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่สามารถใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเองตามลำพัง และลักษณะที่สอง การใช้อำนาจซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจหน้าที่ทั้งสองลักษณะดังกล่าวหากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจหน้าที่นั้นย่อมเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในเวลานั้น แต่ครั้งเมื่อรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไว้ การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังเช่นอำนาจหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๔๔ ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ย่อมตีความได้ว่าเป็นข้าราชการการเมืองประเภทหนึ่ง มิใช่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ฉะนั้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑๕) ที่ระบุว่าห้ามเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย เพราะคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐย่อมหมายความว่าเฉพาะเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในฝ่ายประจำเท่านั้น ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ถือเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ถือเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่งหนึ่ง ที่ได้รับการยกเว้นลักษณะต้องห้ามในมาตรา ๙๘ (๑๒) ว่า “ห้ามเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง” ประกอบกับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจ

อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด

ในส่วนของคำตอบแทนของตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น แม้ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ได้รับคำตอบแทนตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบางตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็ตาม แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็มิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด 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 ๕/๒๕๕๓ ดังนั้น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกับ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญได้

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

(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทริน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๖๒

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเพราะเหตุเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๖) และมาตรา ๕๘ (๑๕) หรือไม่

ความเห็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชนได้เสนอชื่อ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ อันเป็นไปตามขั้นตอนในมาตรา ๒๗๒ ของรัฐธรรมนูญ ผลการลงมติปรากฏว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ ๕๐๐ เสียง ในขณะที่ผู้ได้รับการเสนอชื่ออีกคนหนึ่งคือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้ ๒๔๔ เสียง ถือว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาคือ ๗๔๘ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้มีพระบรมราชโองการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็ได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ต่อไป (มาตรา ๔๒) จนกระทั่งเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใน พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญก็ยังรับรองให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนั้น และมีอำนาจหน้าที่ตามเดิมต่อไป (มาตรา ๒๖๕) จนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

และหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นวันเดียวกับที่ คณะรัฐมนตรีคณะใหม่ที่ตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตำแหน่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในคราวที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ต่อมาอีก ๒ วันได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตาม คำกราบบังคมทูลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกโดยมิได้อาศัยอำนาจ ตามความในกฎหมายใดนอกจากกล่าวถึงการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยได้ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ตำแหน่งนี้จึงมิใช่ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ในความหมายของการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตามระบบปกติ ครั้นเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แล้ว มาตรา ๔๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองอีกครั้งหนึ่งให้คณะกรรมการความสงบ แห่งชาติตามประกาศฉบับดังกล่าวยังคงเป็นคณะกรรมการความสงบแห่งชาติต่อไปและมีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จนแม้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังคงดำรงตำแหน่งหัวหน้า คณะกรรมการความสงบแห่งชาติแต่ผู้เดียวตลอดมาและไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงซึ่งมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองไว้ ให้คณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่ง อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ โดยวินิจฉัยว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่ง หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

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

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ย่อมมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นถ้อยคำเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๘ (๑๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ว่า จะต้องมิใช่สถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องมีลักษณะครบถ้วนทั้งสี่ประการดังกล่าวข้างต้นด้วย เมื่อพิจารณาถึงสถานะของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้ว แม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ โดยมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม แต่ตำแหน่งดังกล่าวได้รับแต่งตั้งโดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บริหารราชการแผ่นดินตามประกาศแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีใช้เป็นการได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย หากแต่เป็นการได้รับแต่งตั้งที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้ามาควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ประกอบกับตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ หากแต่เป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นความจำเป็นในช่วงที่จะต้องเปลี่ยนผ่านจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศไปสู่สถานการณ์ปกติ อันเป็นการเข้ามาควบคุมอำนาจการปกครองประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๕ ก็ยังคงให้การรับรองอำนาจนี้อยู่ โดยบัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญจะเข้ารับ

หน้าที่ แสดงให้เห็นได้ว่าตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมิได้มีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ และมีได้มีลักษณะครบถ้วนทั้งสี่ประการตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นตำแหน่งพิเศษเฉพาะกิจและเฉพาะกาลที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเพียงคนเดียวในประเทศไทย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแต่งตั้งผู้ใดแทนได้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกอื่นในคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ก็ตาม เพราะสืบเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจนับแต่วันที่ยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งคือวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวมีฐานะเป็นรัฐธูธิปไตย เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยไม่มีรัฐธรรมนูญ ไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายใด ทั้งยังสามารถออกประกาศหรือคำสั่งที่มีฐานะเป็นกฎหมายได้ และยังเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตามที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเองเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อีกทั้งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็บัญญัติรับรองดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่งบัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้นคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ (๑๕) ย่อมมีความหมายโดยนัยที่เทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้กับบุคคลซึ่งมีที่มา สถานะ อำนาจหน้าที่อย่างพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามที่ระบุไว้ในตอนต้นของมาตรา ๘๘ (๑๕) นั้นเอง ซึ่งตามความเป็นจริงก็ยังมีเจ้าหน้าที่อื่นที่เทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้เช่นนั้นในทำนองเดียวกันในระบบกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดินปกติโดยมิได้เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง เช่น ผู้บริหารสูงสุดรัฐวิสาหกิจซึ่งมาจากการสรรหา และมีการเข้าออกจากตำแหน่งแตกต่างจากพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรรมการผู้จัดการใหญ่

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ทั้งกฎหมายของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นก็ถือว่าผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวไม่ได้มีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ควรจัดบุคคลเหล่านี้เข้าไว้ในประเภทเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘๘ (๑๕) ได้ แม้แต่ผู้บริหารสูงสุดองค์กรมหาชน บุคลากรเรียกชื่อต่าง ๆ กันในสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ออกนอกระบบราชการก็มีลักษณะทำนองเดียวกันเมื่อคำว่าพนักงานหรือลูกจ้างที่บัญญัติไว้ใน (๑๕) ตอนต้นอาจแคบจนครอบคลุมไม่ถึงบุคคลเหล่านี้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับจะเรียกชื่อหรือกำหนดสถานะไว้ต่างกันจึงจำเป็นต้องบัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” สรุปรวบยอดเป็นคำกลาง ๆ ทัวไปต่อท้ายไว้อีกคำหนึ่ง แต่ตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่อาจเทียบเคียงหรือเทียบเท่าได้กับพนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นดังกล่าวไม่ว่าโดยที่มา การเข้าสู่ตำแหน่ง สถานภาพ อำนาจหน้าที่ การกำกับหรือควบคุมบังคับบัญชา และการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งก็ตาม จึงไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามความหมายและความมุ่งหมายของมาตรา ๘๘ (๑๕)

(นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ