

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภามีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นของ นายอุดร
ตันติสุนทร กับคณะ และของนายแก้วสรร อดิโพธิ กับคณะ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
รวม ๒ คำร้อง สรุปใจความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้ง
เป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ หลังจากปิดรับสมัครครบเจ็ดวันแล้ว
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ออกหลักฐานการรับสมัครเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัคร และ
ได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึง
กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และ
กรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการ
พลเรือน ฯลฯ จนเป็นผลให้มีการเพิกถอนรายชื่อของผู้สมัครหลายราย เพราะมีลักษณะต้องห้าม
เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)
และ (๑๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า
“เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้น เป็นการตีความ
ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครภายหลัง
จากที่ได้ออกหลักฐานการรับสมัครเลือกตั้ง และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว
เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ หลังจากปิดการรับสมัครครบเจ็ดวันแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๒. ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ตำแหน่งนั้น ๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
(๒) การดำรงตำแหน่งนั้นเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ

(๓) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดนิตสัมพันธกับบุคคลอื่นได้

(๔) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐคือบุคคลดังต่อไปนี้ ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ (๑) กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย (๒) กรรมการอิสลามประจำจังหวัด (๓) กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) (๔) ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (๕) ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) (๖) กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (๗) กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ (๘) กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (๙) อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร. จังหวัด) (๑๐) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค. จังหวัด) (๑๑) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) (๑๒) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) (๑๓) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) (๑๔) อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๑๕) อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (๑๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (๑๗) กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า (๑๘) ผู้พิพากษาสมทบ (๑๙) กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (๒๐) กรรมการองค์การคลังสินค้า (๒๑) อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด (๒๒) กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒๓) กรรมการสภานายความ (๒๔)

กรรมการมรยาทนายความ (๒๕) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และ เขตราชการส่วนท้องถิ่น (๒๖) กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (๒๗) กรรมการสภามหาวิทยาลัย (๒๘) กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครเพราะเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ทำให้ผู้สมัครหลายรายเสียสิทธิจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นายอุดรตันดิสุนทร กับคณะ และนายแก้วสรร อติโพธิ กับคณะ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ รวม ๒ ฉบับ ต่อประธานรัฐสภาเสนอความเห็น ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงใครบ้าง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้มีคำสั่งแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถูกตัดรายชื่อ เพราะเป็นบุคคลต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) คำวินิจฉัยดังกล่าวซึ่งออกตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องต่อไปมีว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” สอดคล้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหลังจากปิดรับสมัครเกินเจ็ดวัน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) ได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้งว่าไม่ถูกต้อง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ได้ด้วย เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” สอดคล้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ว่าหมายความรวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏและกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด ฯลฯ (ดังกล่าวข้างต้น รวม ๒๘ ตำแหน่ง)

พิเคราะห์แล้ว คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำใหม่ที่ใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตราต่างๆ รวม ๗ มาตรา คือ

มาตรา ๑๔ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ

มาตรา ๖๔ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

มาตรา ๗๐ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

มาตรา ๑๐๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

(๑) ดิถยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม

มาตรา ๑๐๖ (๑) (๒) หรือ (๔)

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๗) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๙) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๐) เป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๒) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑๓) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๕๕

(๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

๗๑

มาตรา ๑๔๖ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตามมาตรา ๑๔๕

มาตรา ๒๕๖ บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๐๕ ว่าด้วยลักษณะบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๑๑๓ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
คือ

- (๑) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๒) หรือ (๔)
- (๔) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้
- (๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๖) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง

เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๘) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๑๐) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ

ส่วนท้องถิ่น

(๑๒) เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิติดีให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๘ โดยยังไม่พ้นกำหนดสี่ปีนับแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิติดังกล่าวถึงวันเลือกตั้ง

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติลักษณะบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๔) เหมือนกับมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่มีส่วนที่เพิ่มขึ้นคือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในคอนท้ายของ (๑๑) ต่อด้วยการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรใหม่ที่ตั้งขึ้นรวม ๗ แห่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ใน (๑๒) และเป็นผู้อยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๕๕ โดยระบุไว้ใน (๑๓) การที่บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐใน (๑๑) ซึ่งต่อด้วย (๑๒) บัญญัติถึงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรใหม่รวม ๗ ตำแหน่ง ทำให้ความหมายเบื้องต้นของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายถึงเจ้าหน้าที่หน่วยราชการขององค์กรใหม่ที่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำตาม (๘) นอกจากนี้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งที่มีการ

ทำงานขัดหรือแย้งกับงานในหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้ง และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญไว้หลายประการ คือ พิจารณากลับกรองพระราชบัญญัติ พิจารณาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรใหม่ของรัฐธรรมนูญ พิจารณาถอดถอนบุคคลสำคัญระดับสูงออกจากตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด เป็นต้น การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณลักษณะคือ

๑. เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
๒. เป็นอิสระไม่ถูกควบคุมจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ
๓. มีความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่
๔. ปลอดพ้นจากการเมือง

เนื่องจากคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ใช้คำใดคำเดียวในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) แต่เป็นคำต่อเนื่องและปิดท้ายในอนุมาตราดังกล่าว การตีความว่ามีความหมายอย่างไร มีหลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรของอังกฤษเรียกว่า *Ejusdem Generis Rule* ว่า คำทั่วไปซึ่งตามหลังคำเฉพาะ ต้องถูกจำกัดให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำเฉพาะที่มาก่อนหรือที่อยู่หน้า ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นคำทั่วไป ที่อยู่หลังคำว่า “พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นคำเฉพาะ ตามหลักดังกล่าวจึงต้องตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ให้มีความหมายคล้ายคลึงหรือในแนวเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเมื่อคำนึงถึงว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นเรื่องจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคล จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะถ้าตีความกว้างแล้ว อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น มุ่งหมายจะส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อย่างกว้าง อาจทำให้การปฏิรูปการเมืองล้มเหลวและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ ดังนั้น จึงสมควรให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ว่า

หมายถึง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกัน กับพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมี หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
 ๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
 ๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
 ๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย
- เมื่อพิจารณาดำแหน่งต่างๆ รวม ๒๗ ตำแหน่ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่า

เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐแล้ว เห็นว่า

๑. กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย
๒. กรรมการอิสลามประจำจังหวัด
๓. กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.)
๔. ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
๕. ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
๖. กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
๗. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ
๘. กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ
๙. อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร. จังหวัด)
๑๐. อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค. จังหวัด)
๑๑. อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง)
๑๒. อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม)
๑๓. อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด)
๑๔. อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๑๕. อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน
๑๖. กรรมการสภามหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๑๗. กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า
๑๘. กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๑๙. กรรมการองค์การคลังสินค้า

๒๐. อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
๒๑. กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๒๒. กรรมการสภานายความ
๒๓. กรรมการมรรยาทนายความ
๒๔. กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
๒๕. กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
๒๖. กรรมการสภามหาวิทยาลัย
๒๗. กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ต่างๆ ของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดังกล่าวแล้ว เห็นว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ รวม ๒๗ ตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย หมายรวมถึงถึงกฎระเบียบ ที่ออกโดยอาศัยกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ หมายความว่าต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ตามที่กฎหมาย กฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยกฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเอง และต้องใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ประจำดังกล่าว แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ระบุข้างต้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรรมการหรืออนุกรรมการแต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้ว่าคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้นจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๗ ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ส่วนตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบซึ่งมีอยู่ในศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน และศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศนั้น เห็นว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาสมทบจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและมีหน้าที่ประจำ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการ

ตุลาการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบจึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ อีกทั้งบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบได้รับ ค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้น ผู้พิพากษาสมทบจึงเป็น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หลังจากปีครบสมัครเกินเจ็ดวัน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง กรรมการและอนุกรรมการที่ระบุง้างตัน รวม ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เป็นเจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ