

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๓
กราบเรียนประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อม
ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
วุฒิสภา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ปรากฏในหนังสือของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้บุคคลสมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา
ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีคู่มือแนะนำมอบให้ผู้สมัคร แต่ในคู่มือดังกล่าวมีได้
อธิบายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้แต่อย่างใด ผู้สมัครโดยทั่วไปจึงเข้าใจว่าตนเองมีสิทธิสมัคร
โดยสมบูรณ์ หลังจากปิดการรับสมัคร ๑ ครบเจ็ดวันแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้มี
หนังสือแจ้งแก่ผู้สมัครว่า ผู้อำนวยการประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติ
และสอบสวนการสมัครรับเลือกตั้งเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้
ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แถลงผ่านสื่อมวลชนว่า ได้มี
ประเด็นหารือจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและได้รับคำร้องทุกข์ว่า มีบุคคลขาดคุณสมบัติ
ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย
กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ กรรมการสภาประจำสภาสถาบันราชภัฏ
ผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ฯลฯ คณะกรรมการการเลือกตั้ง
จึงวินิจฉัยว่า บุคคลเหล่านั้นเข้าข่ายเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)
ถูกตัดสิทธิไม่ให้สมัครรับเลือกตั้ง การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้วินิจฉัยให้เสร็จในคราวเดียว

แต่ทำการวินิจฉัยตัดสินคดีเป็นระลอก ทำให้มีผู้ถูกตัดสินคดีหลายประเภท กลุ่มผู้สมัครดังกล่าวเห็นว่า การตั้งประเด็นขึ้นหาหรือของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้ตนหมดสิทธิสมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้รับความเสียหายร้ายแรงและ เสียเปรียบผู้สมัครอื่นอย่างมาก นอกจากจะผิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการผิดต่อพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนี้

๑. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปิดรับสมัครครบเจ็ดวันและพิจารณาตอบรับ การสมัครและปิดประกาศรายชื่อผู้สมัครตามขั้นตอนในมาตรา ๓๒ ของกฎหมายเลือกตั้ง ฯ แล้ว กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีหน้าที่หาหรือกรรมการการเลือกตั้งอีก

๒. กรรมการการเลือกตั้งไม่มีหน้าที่ที่จะรับพิจารณาและวินิจฉัยข้อหาหรือของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลอื่นว่า บุคคลใดบ้างที่ขาดคุณสมบัติ เพราะล่วงเลยเวลาที่จะ พิจารณาแล้วตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา ๓๒

๓. กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งเพิกถอนการสมัคร เพราะล่วงเลย ขั้นตอนแล้ว กฎหมายเลือกตั้งมาตรา ๓๔ ใช้บังคับกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรายชื่อ ผู้สมัครบางราย ผู้สมัครผู้นั้นจึงมีสิทธิร้องคัดค้านได้ ไม่ได้ใช้ในกรณีที่รับสมัครและแจ้งว่ามีสิทธิ สมัครแล้วมาบอกเลิกสิทธิภายหลัง

จึงเห็นว่า มติคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมติที่ขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ หลายประการ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เอง เพราะ จะเป็นการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ

๑.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ ได้กำหนด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเป็นสำคัญ และให้มี อำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือชี้ขาดไว้แต่เฉพาะข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนการตีความ ลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นกรอบสิทธิพื้นฐานของประชาชนโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยสภาพเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญองค์กรเดียวเท่านั้น แต่แทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะตระหนักถึงขอบอำนาจหน้าที่ของตนในข้อนี้และส่งปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญตามช่องทางที่เปิดไว้ ตามในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับล่วงอำนาจเข้าไปวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เสียเอง

๑.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งวางเกณฑ์ ๔ ข้อ ประกอบการพิจารณาว่าบุคคลใด หรือ ตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือไม่ ดังนี้

๑.๒.๑ ตำแหน่งนั้นๆ จะต้องมีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ที่ได้ระบุไว้

๑.๒.๒ การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ

๑.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้นถูกกำหนด โดยกฎระเบียบ กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่นก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ กับบุคคลอื่นได้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการสมรส การหย่า การแบ่งมรดก และอื่นๆ เป็นต้น

๑.๒.๔ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือ ทั้งหมดจากรัฐ การตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการตีความอย่างกว้างถึงขั้นอนุญาตให้ ส่วนราชการวางระเบียบจัดตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เอง ทำให้บุคคลจำนวนมากหลายสิบประเภทถูกประกาศว่า เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันมิให้ผู้ไม่มีความสามารถสมัครเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และต้องการดึงดูผู้มีความรู้ความสามารถสมัคร การตัดสิทธิ ของบุคคลผู้มีคุณวุฒิ คุณความดีที่ปรากฏเป็นที่ยอมรับของสังคมจนทางราชการได้เชิญมาช่วยราชการ เป็นครั้งคราว เป็นการตัดโอกาสที่ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะได้รับใช้ชาติในวุฒิสภา ทำให้ประชาชนผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงขาดโอกาสที่จะเลือกผู้สมัครที่หลากหลาย

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องกรรมการประเภทต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจน ตามมาตราต่างๆ แล้วมาปะปนกับเรื่องเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๒) ระบุชนิดของกรรมการที่ห้ามสมัคร ไว้ชัดเจนส่วนกรรมการอื่นที่ไม่ระบุห้าม ย่อมมีสิทธิสมัครได้

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” คลาดเคลื่อน กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มานิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) แห่งรัฐธรรมนูญ

๔. การขยายความของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการละเมิดสิทธิของพลเมืองที่ลงสมัคร รับเลือกตั้งและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศขยายตำแหน่ง

ของผู้สมัครว่าไม่มีสิทธิ ฯ ออกไปเรื่อยๆ ทำให้ผู้สมัครหวั่นไหววิตกและถูกประณามจากผู้สมัครท่านอื่นว่าถูกเพิกถอนสิทธิการสมัคร ทำให้กระบวนการแนะนำตัวสะดุดไม่ราบรื่น ผู้สมัครทุกคนต้องเสียค่าใช้จ่ายไปบ้าง หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแจ้งว่ามีสิทธิสมัครแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งมาประกาศภายหลังว่าขาดคุณสมบัติ น่าจะผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรม

๕. คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีหน้าที่ตีความว่า “กรรมการต่างๆ” นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๒) เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แยกเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๒) แยกว่ากรรมการชนิดใดไม่มีสิทธิโดยชัดแจ้ง

ประธานรัฐสภาเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุมานว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าว จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายความว่ารวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้งไว้แล้วและได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลังกลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีกถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาในเบื้องต้น จึงมีอยู่ว่าคำร้องของประธานรัฐสภาเป็นไปตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปรากฏว่ามติดังกล่าวได้ถูกคัดค้านและต่อต้านอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดเป็นปัญหาขัดแย้งกับกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายที่เห็นว่าตนถูกตัดสิทธิไปโดยไม่เป็นธรรมและเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

๒. ในคำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๕๒ และที่ ๕๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน และ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ตามลำดับ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญอย่างค่อนข้างกว้าง เพื่อสามารถวินิจฉัยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติบางประการของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว และในเมื่อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกับลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิดังกล่าวต่างก็เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าบุคคลใดจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็น่าจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม โดยเฉพาะสิ่งทั้งสองนี้ได้กำหนดไว้โดยละเอียดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเองแล้ว

๓. การวินิจฉัยประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอมาจำเป็นต้องอาศัยการตีความตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักการแล้วย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ในลักษณะที่เด็ดขาด และผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐ จริงอยู่องค์กรทุกองค์กรย่อมมีสิทธิหรืออำนาจที่จะตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวงที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นได้ แต่การตีความโดยองค์กรเหล่านี้จะถือว่าเป็นเด็ดขาดเป็นที่สุด หรือมีผลผูกพันทั่วไปดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ย่อมมิได้ ดังนั้น ปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะสามารถระงับโดยเด็ดขาดและให้เป็นที่สุดได้ก็แต่โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถรับเรื่องที่ประธานรัฐสภาเสนอมาในกรณีนี้ได้ก็คงจำเป็นต้องอาศัยการตีความมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่กว้าง ดังเช่นที่ได้เคยกระทำมาแล้วในคำวินิจฉัยที่อ้างถึงข้างต้น แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธไม่ยอมรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ก็ย่อมไม่มีองค์กรอื่นใดที่จะมีอำนาจหน้าที่ระงับหรือยุติข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งในที่สุดอาจนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมได้

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งและได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลังกลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลนั้นอีก ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นว่า องค์กรทุกองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ของตนย่อมมีความจำเป็นและมีอำนาจที่จะตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นได้ ในทำนองเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีความจำเป็นและมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันจะทำให้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ แต่การตีความดังกล่าวเป็นแต่เพียงการตีความในระดับเบื้องต้นเท่านั้น ไม่มีผลเด็ดขาดหรือถึงที่สุด และย่อมไม่มีผลผูกพันทั่วไป และหากมีการคัดค้านหรือโต้แย้งการตีความเช่นนั้นเมื่อไร ก็อาจถือได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นจริงแล้ว อันจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด ถึงที่สุด และมีผลผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐได้ ตามมาตรา ๒๖๖ ประกอบมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สองมีว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญว่าให้รวมถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ จำต้องทราบถึงหรือกำหนดความหมายและขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” โดยเฉพาะในบริบทของมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญเสียก่อน

มาตรา ๑๐๕ ดังกล่าวบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ (๑)...ฯลฯ...(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และมาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เช่นเดียวกัน

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำทั่วไปซึ่งมีใช้ในบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน แต่ไม่มีการนิยามคำศัพท์นี้ไว้ ณ ที่ใดในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ อาจชวนให้คิดไปได้ว่า คำศัพท์ดังกล่าวมีความหมายชัดแจ้งอยู่ในตัวแล้ว และเป็นความหมายเช่นเดียวกันในมาตราต่างๆ ทุกมาตราที่มีคำนี้ใช้อยู่ แต่ความจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้มีการนิยามคำศัพท์นี้ไว้ในพระราชบัญญัติหลายฉบับในลักษณะที่กว้างหรือแคบ แตกต่างกันไป เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น ทั้งนี้ คำนิยามต้องขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ในทำนองเดียวกัน ความหมายและขอบเขตของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ย่อมไม่เหมือนกันในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คำวินิจฉัยนี้จะเป็นคำวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เฉพาะที่ใช้ในบริบทของมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น

มาตราดังกล่าว ประกอบด้วยคำเฉพาะ ซึ่งได้แก่ “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” และตามด้วยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไปที่มีความหมายกว้างและรวมถึงบุคคลทุกคนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ตามหลักการตีความหลักการหนึ่ง การใช้คำทั่วไปต่อท้ายคำเฉพาะ ตั้งแต่สองคำขึ้นไปอันสามารถบ่งชี้ถึงประเภทของบุคคลหรือสิ่งของที่คำเฉพาะนี้หมายถึงได้นั้น ให้ตีความคำทั่วไปดังกล่าวในลักษณะที่แคบกว่าความหมายปกติของคำทั่วไป ซึ่งในกรณีนี้ให้หมายถึงเฉพาะเจ้าหน้าที่ประเภทเดียวกันกับ “พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” แต่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นเท่านั้น เพราะหากเป็นเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายกว้างตามปกติแล้ว ก็คงจะไม่ใช้ถ้อยคำนี้ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นแน่ แต่อาจใช้เป็นอนุมาตราใหม่แยกออกจากอนุมาตรา ๑๑ และในกรณีเช่นว่านี้ก็ไม่ต้องมีอนุมาตราอื่นๆ อีก โดยเฉพาะอนุมาตรา ๑๒ เพราะคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

มีความหมายกว้างและครอบคลุมถึงด้วยแล้ว จึงอาจอนุมานเอาได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในบริบทของมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญมีความหมายที่แคบ โดยหมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ฐานะหรือตำแหน่งในแนวหรือประเภทเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น แต่มีชื่อตำแหน่งเรียกเป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้แล้ว มาตรา ๑๒๘ ประกอบมาตรา ๑๑๐ ของรัฐธรรมนูญห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แต่บทบัญญัตินี้รัฐธรรมนูญ “มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา... หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน...” ทั้งนี้ ย่อมเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนการตีความในลักษณะแคบของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่ามาตรา ๑๑๐ จะมีได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามโดยตรง จึงอาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่จะเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ (๑๑) จะต้องมีลักษณะในทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

- (๑) ต้องเป็นตำแหน่งที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย
- (๒) ต้องสังกัดในหน่วยงานที่เป็นของรัฐ มิใช่หน่วยงานของเอกชน
- (๓) ต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล
- (๔) ต้องเป็นตำแหน่งที่มีงานปฏิบัติเป็นการประจำและต่อเนื่อง มิใช่เป็นงานเฉพาะกิจหรืองานของผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- (๕) ต้องมีเงินเดือนประจำ หรือค่าตอบแทนอื่น

เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในความหมายของมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ข้างต้นนี้แล้ว เห็นว่า บรรดากรรมการและอนุกรรมการรวม ๒๗ ตำแหน่งคือ

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. กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๑๙. กรรมการองค์การคลังสินค้า
๒๐. อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
๒๑. กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๒๒. กรรมการสภาพนายความ
๒๓. กรรมการมรยาทนายความ
๒๔. กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
๒๕. กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
๒๖. กรรมการสภามหาวิทยาลัย และ
๒๗. กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

นั้น ต่างก็ไม่มีคุณลักษณะดังกล่าวครบถ้วนทุกประการ จึงไม่มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในบริบทของมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่า บุคคลเหล่านั้นจะได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ และมีเงินเดือนประจำหรือค่าตอบแทนอื่นก็ตาม บุคคลเหล่านั้น ก็มิได้มีงานปฏิบัติเป็นการประจำและต่อเนื่องในทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนกรรมการสภาพนายความและกรรมการมรยาทนายความ

ก็มีได้สังกัดในหน่วยงานที่เป็นของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้แล้ว กรรมการและอนุกรรมการตามที่กล่าวแต่ละรายก็มีความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติหน้าที่ของตน สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้เอง เช่น ในการออกเสียงในที่ประชุมคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แล้วแต่กรณี โดยไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาใดๆ จึงมีอาจถือได้ว่าอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

ฉะนั้น จึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ว่าหมายความรวมถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๗ ตำแหน่งที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นการตีความที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่จำต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำดังกล่าวไม่น่าจะรวมถึงผู้พิพากษาสมทบด้วย ซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการเสียงข้างมาก โดยข้าพเจ้ามีเหตุผลดังนี้

๑. ถึงแม้ผู้พิพากษาสมทบจะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบวินัยที่ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาก็ตาม แต่ในการปฏิบัติหน้าที่หลักของตนผู้พิพากษาสมทบก็มีได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังเช่นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะผู้พิพากษาสมทбы่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกันกับผู้พิพากษาและตุลาการทั่วไปโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

๒. แม้ว่าการเป็นสมาชิกรัฐสภาจะเป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของผู้พิพากษาสมทบ แต่ก็มิได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้พิพากษาสมทบที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ จริงอยู่การที่บุคคลใดจะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบและสมาชิกรัฐสภาควบคู่กันไปย่อมกระทำมิได้ ดังนั้น หากได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว บุคคลนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ ซึ่งเป็นกรณีที่ต่างกับการห้ามผู้พิพากษาสมทบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ต้นเลยทีเดียว

ประเด็นที่สาม ตามคำร้องของประธานรัฐสภามีอยู่ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครเลือกตั้งไว้แล้ว และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ต่อมาภายหลังกลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีก ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นนี้อาจเทียบเคียงได้กับประเด็นที่หนึ่งที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่ ดังนั้นเหตุผลเดียวกันกับที่ใช้ในการวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่งจึงอาจนำมาใช้ในการวินิจฉัยประเด็นที่สามได้เช่นเดียวกันกล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามความเห็นหรือความเข้าใจของตนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ได้ในเบื้องต้น แต่ต่อมาเมื่อได้เกิดการโต้แย้งหรือคัดค้านการตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว กรณีจึงเป็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่าการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ในทำนองเดียวกันก็ต้องถือว่าการตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลใด ซึ่งไม่มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หากกระทำภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบุคคลนั้นแล้ว จึงจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ในเบื้องต้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ

๒. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการตามที่ระบุข้างต้นจำนวน ๒๗ ตำแหน่ง รวมทั้งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว และต่อมาภายหลังกลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลนั้นอีก นั้น จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เฉพาะในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมีขึ้นภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับฐานะของบุคคลนั้นแล้วว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ