

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
เป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้มีกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก วุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีคำแนะนำตามคู่มือมอบให้ผู้สมัครด้วย ซึ่งคู่มือดังกล่าวมิได้อธิบายนิยาม คำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้สมัครก็เข้าใจว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วน หลังจากเปิด การรับสมัครครบ ๗ วันแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้อำนวยการ ประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว

ต่อจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการประถมศึกษา จังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจ ประจำจังหวัด (ที่ถูกต้องเป็น “อนุกรรมการ”) และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ

เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา บุคคลใดมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง จนเกิดเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกัน ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งตีความมาตรา ๑๐๕ (๑๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) จนเป็นผลให้มีการเพิกถอน การสมัครรับเลือกตั้งภายหลังที่ได้รับสมัครแล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ ประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ ผู้ที่มีความเห็นตามฝ่ายแรกนี้ ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องเสียสิทธิจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ฝ่ายที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเห็นว่ากรณีที่พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น ต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

- (๑) ตำแหน่งนั้นมีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
- (๒) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำ ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

(๔) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา บุคคลใดมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ในฐานะประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้อง หลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงทำให้อนุมานได้ว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชน โดยทั่วไปที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติ หน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคต และอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการ ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ” ว่า หมายรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด

กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (ที่ต้องเป็น “อนุกรรมการ” และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้มีประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จนเป็นผลให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังอีก ดังนั้นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้งไว้แล้ว และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลัง กลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีกถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นปัญหาที่จะต้องพิจารณาประการแรกคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ข้าพเจ้าเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ นั่น จะต้องประกอบด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

๑. ผู้ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจะต้องเป็นองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา

๒. เรื่องที่ยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้น แม้เรื่องนี้ประธานรัฐสภาจะเป็นผู้ยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ตามแต่จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มหนึ่งถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา บุคคลเหล่านี้ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงยื่นคำร้องขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง

องค์การตามรัฐธรรมนูญ ๒ องค์กร ส่วนจะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ปรากฏว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะถ้ามีปัญหาคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อยู่แล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปตามอำนาจหน้าที่ จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ และถ้ากรณีที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สามารถอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ทุกครั้งเมื่อองค์กรนั้นๆ วินิจฉัยทุกเรื่องย่อมมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ถ้าผู้เสียประโยชน์สามารถให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้แล้ว ทุกเรื่องที่ถูกองค์กรวินิจฉัยจะต้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยซ้ำอีก ซึ่งผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้ทุกองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยและให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมการเลือกตั้งและมาตรา ๑๔๕ (๓) ให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งทั้งหมด และมาตรา ๑๔๗ ให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดมีสิทธิสมัครหรือไม่นั้น จึงเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ตามรัฐธรรมนูญ

และมาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งสามารถร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งตามเขตอำนาจนั้น และให้ศาลนั้นๆ พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงแสดงให้เห็นว่าในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยสิทธิของผู้สมัครแล้วผู้ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยนั้นสามารถร้องต่อศาลยุติธรรมให้วินิจฉัยได้อีก โดยไม่ต้องมาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิกรรมการและอนุกรรมการบางประเภทนั้นถูกต้องหรือไม่ ประธานรัฐสภาได้ให้เหตุผลว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป จึงทำให้อนุมานได้ว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ซึ่งแสดงว่าประธานรัฐสภาทราบดีว่ากรณีนี้ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง แต่มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจึงต้องการ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแก้ปัญหายุติข้อวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่าไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยสมควร ยกคำร้องของประธานรัฐสภา แต่ความเห็นของข้าพเจ้าเป็นเสียงข้างน้อย โดยเสียงข้างมากมีความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องไว้วินิจฉัย ข้าพเจ้าจึงขอทำความเข้าใจวินิจฉัยประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ วินิจฉัยดังต่อไปนี้

ตามคำร้องของประธานรัฐสภามีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยคือ “เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายความว่าอย่างไร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ ระบุถึงบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรโดยแยกบุคคลเหล่านี้ไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ รวม ๑๔ อนุมาตราหรือ ๑๔ ประเภท และมาตรา ๑๒๖ (๔) บัญญัติว่าให้นำลักษณะของบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาใช้บังคับ กับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งหมายความว่าบุคคลต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก วุฒิสภาด้วย

มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นปัญหาในคดีนี้บัญญัติว่า “เป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น ของรัฐ” หมายถึงบุคคลประเภทใดนั้นรัฐธรรมนูญมิได้ให้คำนิยามไว้ แต่การตีความบทบัญญัติของ กฎหมายนั้นมิหลักอยู่ว่าหากมีคำเฉพาะอยู่ข้างหน้าไม่น้อยกว่าสองคำและตามด้วยคำทั่วไป คำทั่วไป ที่ตามหลังคำเฉพาะจะต้องถูกจำกัดให้มีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำๆ นั้น และจะมี ความหมายในเรื่องหรือประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะคือคำเฉพาะที่อยู่ข้างหน้าจะเป็นกรอบบังคับให้ คำทั่วไปที่อยู่ข้างหลังต้องมีความหมายเหมือนหรือคล้ายคำเฉพาะที่อยู่ข้างหน้า เช่น ถ้ามีการกำหนด มิให้นำสิ่งใดเข้าสู่สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งโดยกำหนดว่าสิ่งที่ห้าม คือ

๑. ช้าง ม้า วัว ควาย
๒. ตู้ออกสาร โต๊ะทำงาน โต๊ะรับแขก
๓. ทูเรียน มังคุด ละมุด น้อยหน่า หรืออื่นๆ

จะเห็นได้ว่าในข้อ ๑ นั้นเป็นประเภทสัตว์ ข้อ ๒ เป็นประเภทเฟอร์นิเจอร์ ส่วนข้อ ๓ ก่อนจะถึงคำว่าหรือ “อื่นๆ” เป็นประเภทผลไม้ ดังนั้น คำว่า “อื่นๆ” ในข้อ ๓ เป็นคำทั่วไปซึ่งตามหลังคำเฉพาะคือ ทูเรียน มังคุด ละมุด น้อยหน่า จึงต้องมีความหมายเป็นประเภทเดียวหรือเหมือนกับคำเฉพาะคือ ประเภทผลไม้ ไม่ได้หมายถึงประเภทสัตว์ เพราะถ้าต้องการให้หมายถึงสัตว์อื่นๆ ก็ต้องใส่คำว่า “อื่นๆ” ไว้ในข้อ ๑ และไม่ได้หมายถึงพวกเฟอร์นิเจอร์ เพราะไม่มีคำว่า “อื่นๆ” ในข้อ ๒ และหากต้องการให้มีความหมายรวมทั้งข้อ ๑, ๒ และ ๓ หรือให้มีความหมายกว้างออกไปอีก ก็ต้องกำหนดเป็นอีกข้อหนึ่งต่างหาก โดยกำหนดเป็น ข้อ ๔ ว่า “และอื่นๆ”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในอนุ (๑๑) ของมาตรา ๑๐๕ นี้จะต้องแปลความให้มีลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่นที่อยู่ข้างหน้า คือ เป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่แปลความให้คลุมไปถึงบุคคลในอนุมาตราอื่นๆ ของมาตรา ๑๐๕ หรือแปลความให้มีความหมายกว้างจนไม่มีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๐๕ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องแปลอย่างเคร่งครัดหรืออย่างแคบ

จะเห็นได้ว่าคำเฉพาะในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ระบุว่า

๑. เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ของ

๒. หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจหรือ ราชการส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นคำทั่วไปที่ตามหลังคำเฉพาะดังกล่าว จึงต้องหมายถึง

๑. พนักงานหรือลูกจ้าง ที่เรียกชื่ออื่น หรือของ

๒. หน่วยงานที่เรียกชื่ออื่น ซึ่งมีลักษณะงานเหมือนหรือคล้ายหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ว่าถ้ามีความหมายดังกล่าวแล้ว ทำไมรัฐธรรมนูญจึงไม่ระบุชื่อหน่วยงานเหล่านี้ไว้ให้ชัดเจน ก็เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าจะระบุชื่อหน่วยงานที่มีลักษณะเดียวกันนี้ไม่ครบหรือในอนาคตหากมีการตั้งหน่วยงานในลักษณะนี้ขึ้นมาใหม่ แต่เรียกชื่ออื่น ถ้าไม่ระบุว่า “หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้ด้วย อนุ (๑๑) ของมาตรา ๑๐๕ ก็จะคลุมไปไม่ถึง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานเหล่านี้จะไม่ถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นข้อห้ามมิให้พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นมิได้มุ่งเน้นไปที่ “ความเป็นกลาง” หรือ “ตำแหน่งหน้าที่การงาน” ว่าจะไม่วางตัวเป็นกลางหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน ว่ามีอิทธิพลหรือ

บารมีหรือมีอำนาจต่อผู้จะมาใช้สิทธิเลือกตั้งจนเกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบต่อผู้อื่นหรือไม่ เช่น นักการภารโรงหรือคนขับรถของหน่วยงานเหล่านี้ก็ถูกห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย บุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบารมีใด ๆ และผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในราชการอันมีอิทธิพลหรือบารมีอื่นจะมีผลต่อการเลือกตั้งนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นข้อห้ามอยู่แล้วในอนุมาตราอื่น เช่น มาตรา ๑๐๕ (๘) (๙)

บุคคลตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) คือ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานเหล่านี้มีลักษณะสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือเป็นคนของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ

๒. เป็นผู้ที่ต้องอุทิศเวลาให้กับราชการหรืองานในหน้าที่

ดังนั้น การที่มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ห้ามบุคคลเหล่านี้ ก็ได้เหตุผลหลัก ๒ ประการคือ

๑. ไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ธุรการ นักการภารโรงมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติอีก เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในอิทธิพลหรืออาจถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการได้

๒. ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เวลาราชการไปทำหน้าที่อื่นซึ่งไม่ใช่งานในหน้าที่อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติว่าต้องเป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ดังนั้นย่อมหมายถึงตัวบุคคลเท่านั้นมิได้หมายถึงคณะบุคคลหรือคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ คือ บุคคลในคณะกรรมการต่างๆ นั้น จะมีสถานะ ๒ สถานะ คือ สถานะบุคคลในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ทำอยู่ กับอีกสถานะหนึ่งคือมีตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ดังนั้น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงหมายถึงเฉพาะสถานะที่เป็นบุคคลในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ทำอยู่เท่านั้นมิได้หมายถึงตำแหน่งกรรมการ เพราะมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง” ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่ง “กรรมการ” และบุคคลเหล่านี้จะต้องมีลักษณะดังนี้คือ เป็นผู้ที่

๑. ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย

๒. มีหน้าที่ตามกฎหมาย

๓. มีการบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐ

๔. มีเงินเดือน หรือค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน

๕. ปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นประจำ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไว้เช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกว่า บุคคลใดเป็นผู้ที่มีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ได้อยู่แล้ว

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ