

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ตามคำร้องของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตีความเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความว่า กรรมการและเจ้าหน้าที่ต่างๆ หลายประเภทมีลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหลายคนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงร้องขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

ตามคำร้องสรุปความได้ว่า สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕-๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีคำแนะนำตามคู่มือมอบให้ผู้สมัครด้วย ซึ่งคู่มือดังกล่าวมิได้อธิบายความหมายของคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไว้แต่อย่างใด ผู้สมัครจึงเข้าใจว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วน หลังจากปิดรับสมัครครบ ๗ วันแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้มีหนังสือแจ้งผู้สมัครแต่ละรายว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ต่อจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ฯลฯ เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบุคคลใดมีคุณสมบัติต้องด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะเข้าข่ายถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางจนเกิดเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกัน ๒ ฝ่าย

คือ ฝ่ายที่เห็นด้วย กับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะฝ่ายหลังเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) เพราะตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจนเป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับการเลือกตั้งภายหลังที่ได้รับสมัครแล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้วจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในฐานะประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และได้มีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงทำให้อนุมานได้ว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าวซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชนอันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ฯลฯ เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่

๒. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้มีประกาศรับสมัครโดยเปิดเผยแล้วต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จนเป็นผลให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังอีก ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้งไว้แล้ว และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลังกลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีกถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ตีความแล้ว แต่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยและไม่ยอมรับในผลการตีความดังกล่าวโดยโต้แย้งว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามเหตุผลที่ประธานรัฐสภาได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตีความแล้วซึ่งเป็นการกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อมีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับความเสียหายจากการถูกตัดสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยในผลการตีความดังกล่าวและได้ร้องต่อประธานรัฐสภาว่าเป็นการตีความที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินไป และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายที่ถูกตัดสิทธิได้ร้องต่อศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมยังมิได้ตัดสินในประเด็นที่เป็นปัญหาโดยตรง ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” คงยังมีอยู่และอาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหาสำคัญต่อไปที่จะส่งผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในอนาคตภายหลังจากการเลือกตั้งอีก และอาจเป็นปัญหาเช่นเดียวกันนี้อีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

นอกจากนี้เป็นที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เป็นของใหม่สำหรับสังคมไทย และเป็นความหวังของคนไทยว่าจะเป็จุดเริ่มต้นของการพัฒนาการเมืองไทยให้ก้าวหน้าต่อไปได้ด้วยความมั่นใจ เมื่อยังไม่มีองค์กรใดที่จะแก้ไขหรือยุติปัญหานี้ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ชี้ขาดเป็นเด็ดขาดตามมาตรา ๒๖๘ เพื่อยุติปัญหาดังกล่าวจึงพิจารณารับเรื่องไว้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มีความหมายอย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังกล่าวมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

-
- (๔) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)”

สำหรับมาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

-
- (๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
- (๙) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
-

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๒) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

.....”

ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๐๕ จะเห็นว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามใดบ้างดังกล่าวมาแล้วสำหรับคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำที่อยู่ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ตอนท้าย จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าจะต้องเป็นบุคคลระดับพนักงานหรือลูกจ้างที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เท่านั้น วิธีการที่จะทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทำได้สองแนวทาง คือ (๑) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่ามีอะไรบ้าง (๒) ทำการจำแนกบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๐๕ ออกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑. การกำหนดว่าบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีคุณสมบัติอะไรบ้างเป็นวิธีการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยอมรับเพื่อนำมาใช้ในการวินิจฉัยครั้งนี้ โดยกำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานเป็นประจำ

๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ

๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย

ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเห็นด้วยว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำได้ แต่การทำความเข้าใจหรือจะนำไปใช้ในทางปฏิบัติจริง

แล้วจะต้องมีการตีความอีกครั้งหนึ่ง หรือผู้ที่อ่านคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามคำนิยามนี้จะต้องทำความเข้าใจด้วยตนเองว่าหมายถึงผู้ใดบ้าง เพราะคำนิยามมีลักษณะเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก และอาจเป็นปัญหาต้องถกเถียงกันขึ้นอีกได้ในอนาคต ดังนั้นจึงเห็นว่าน่าจะใช้วิธีการที่สองมากำหนดว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐคือบุคคลประเภทใดบ้าง

๒. สำหรับวิธีการที่สองเป็นวิธีง่าย ๆ แต่มีความชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหมายถึงบุคคลประเภทใด ดังนั้นการนำเอาคำนิยามความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่มีอยู่ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาพิจารณาเพื่อที่จะทราบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้หมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง แล้วจึงนำเอาบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๐๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่อนุมตรา (๘) และ (๙) รวมทั้งอนุมาตรา (๑๑) ทั้งหมดยกเว้นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มาเปรียบเทียบเพื่อตัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมือนกันออกไป ผลที่ได้หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหลือย่อมหมายถึง เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งจะเห็นได้จากการจำแนกต่อไป โดยเริ่มจากนำเอาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีอยู่ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ ดังนี้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(๑) ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(๒) ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(๓) ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

(๔) ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ

(๕) ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

(๖) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๗) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๘) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๙) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๑๐) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัย

(๑๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(๑๒) สมาชิกสภาท้องถิ่นและหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(๑๓) ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

(๑๔) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(๑๕) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือองค์การมหาชน ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๑๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ การนำความหมายหรือคำนิยามดังกล่าวจากพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้ในการพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐคงไม่มีปัญหาของความสมบูรณ์ในความหมายเพราะเป็นพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว จึงถือได้ว่ามีความถูกต้องครอบคลุมอย่างครบถ้วน ชัดเจน และทันสมัย

เมื่อทราบความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดแล้ว การที่จะทราบว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ได้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง สามารถจำแนกได้โดยการนำเอาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งสองกลุ่มคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ๑ กับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๘) (๕) และ (๑๑) มาเทียบกัน แล้วจึงตัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมือนกันออกไป ที่เหลือจะเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ มีดังนี้

(๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๕) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อนำเอาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมาเทียบกันแล้ว ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมือนกันอยู่ ๓ ประเภท คือ

๑. เป็นข้าราชการตามข้อ (๑) ถึงข้อ (๑๐) และข้อ (๑๓) ในส่วนที่เป็นข้าราชการคือ ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อ (๑๖) ในส่วนที่เป็นข้าราชการซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ๑ เป็นข้าราชการเช่นเดียวกันกับ ข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๘)

๒. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามข้อ (๑๒) ในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ เช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๕)

๓. เฉพาะในส่วนที่เป็นพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ (๑๓) ในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกันกับพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหลือในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ ภายหลังจากตัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมือนกันกับมาตรา ๑๐๕ (๘) (๕) และ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญออกแล้ว คงเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อยู่ ๓ ประเภทคือ

๑. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวดีรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามข้อ (๑๔)

๒. เจ้าหน้าที่หรือพนักงานขององค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ตามข้อ (๑๕)

๓. พนักงานหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัว ฯ ตามข้อ (๑๖)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

๑. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวดีรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

๒. เจ้าหน้าที่หรือพนักงานขององค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

๓. พนักงานหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอำนาจออกบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่า กรรมการและอนุกรรมการทั้ง ๒๘ ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ