

สรุปคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕/๒๕๔๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างวันที่ ๑๕-๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้ง ฯ มอบให้ผู้สมัคร แต่มีได้อธิบายคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไว้ ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่าตนไม่มีลักษณะต้องห้าม ประกอบกับเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร ฯ แต่ละรายและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯ แล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง รวมทั้งกรรมการหรืออนุกรรมการอีก ๒๘ ตำแหน่ง ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฯ เนื่องจากที่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๘๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยมีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องเสียสิทธิจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯ อันเป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง ฯ ทั้งที่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร ฯ แล้ว

ฝ่ายที่สอง เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ตำแหน่งนั้นๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
 ๒. การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
 ๓. อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้
 ๔. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ
- ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯ รายใดมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ข้อโต้แย้งของผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัคร...” นั้น ได้รับการประกาศให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งฯ โดยเปิดเผยจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในประเด็นความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งฯ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งฯ บางคนโต้แย้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัย คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสาร คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่

ประเด็นที่สาม การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ และวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญได้ กรณีดังกล่าวเกิดปัญหาโต้แย้งและประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เพื่อให้ได้ข้อยุติตามมาตรา ๒๖๘

ประเด็นที่สอง พิจารณาความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความ บทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไป มีความหมายในแนวทางเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมี ถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภท เดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไป คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้ มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน ของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้ปฏิบัติตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือ ค่าตอบแทนตามกฎหมาย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดย กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่งเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม ๒๗ ตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งหรือ เลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และปฏิบัติงาน ประจำ แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ได้ ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้จะอยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม เห็นว่าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕(๑๑) จึงเป็นการวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

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. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย
๑๗. กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า
๑๘. กรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๑๙. กรรมการองค์การคลังสินค้า
๒๐. อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
๒๑. กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๒๒. กรรมการสภาพนายความ
๒๓. กรรมการมรรยาทนายความ
๒๔. กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
๒๕. กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
๒๖. กรรมการสภามหาวิทยาลัย
๒๗. กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น เห็นว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย และใช้บทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบ จึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐและได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ประเด็นที่สาม เห็นว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งวินิจฉัย บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวน ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้นไม่
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แต่ที่วินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เป็น
เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้นชอบแล้ว

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๖๗ก
วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓