

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายหรือปฏิบัติงานประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง จำนวน ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นชอบแล้ว



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามอบให้ผู้สมัคร แต่มีได้อธิบายคำว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไว้แต่อย่างใด ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่า ตนไม่มีลักษณะต้องห้าม หลังจากปิดการรับสมัครครบเจ็ดวัน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้สมัครแต่ละรายว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครของผู้สมัครแต่ละรายแล้ว เห็นว่า เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตีความ คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายรวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงเป็นความเห็นที่ขัดแย้งกันสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก ได้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องเสียสิทธิจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) เพราะเป็นการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เกินเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) เป็นผลให้มีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังที่รับสมัคร และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายที่สอง ได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การที่พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น มีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑. ตำแหน่งนั้นๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
๒. การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
๓. อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือก่อให้เกิดนิตสัมพันธกับบุคคลอื่นได้
๔. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภารายใดที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุমানได้ว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคต และอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานรัฐสภา

จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยขบพบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายความว่ารวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และ (๑๒) หรือไม่ และ

๒. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังอีก ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกหลักฐานการรับสมัครรับเลือกตั้ง และประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมาภายหลัง กลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ระหว่างพิจารณา พันตำรวจเอก เจือ อัมรนนท์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุทัยธานี ยื่นคำแถลงการณ์และขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรับไว้เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องให้ พันตำรวจเอก เจือ อัมรนนท์ แถลงการณ์ด้วยวาจา ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

มีประเด็นต้องพิจารณาตามคำร้องต่อไปนี้ว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายรวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญเป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่

๓. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อพระราชบัญญัตินั้น

บัญญัติในมาตรา ๘๗ ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) จึงเป็นการวินิจฉัยด้วยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้ง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งจะเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มีความหมายอย่างไร

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ... (๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และมาตรา ๑๒๖ (๔) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา... (๔) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ให้นำลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาใช้บังคับกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความด้วยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่า

คำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้น ต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็นคำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่า หมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไป ยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด และการตีความถ้อยคำในมาตราดังกล่าว ต้องพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของการให้มีสมาชิกวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ เรื่อง สมาชิกวุฒิสภาไว้ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการ เช่น พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมไม่ว่าจากบุคคลหรือหน่วยงานใด

ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง ต่าง ๆ รวม ๒๘ ตำแหน่ง เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น

พิจารณาแล้ว 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. กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย
๑๗. กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า
๑๘. กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๑๙. กรรมการองค์การคลังสินค้า
๒๐. อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
๒๑. กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๒๒. กรรมการสภานายความ

๒๓. กรรมการรรมยทนายความ
๒๔. กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
๒๕. กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
๒๖. กรรมการสภามหาวิทยาลัย
๒๗. กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ รวม ๒๗ ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ซึ่งหมายความรวมถึงกฎ ระเบียบ ที่ออกโดยอาศัยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ ซึ่งหมายความว่าต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้จะต้องเป็นการมีอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ประจำดังกล่าว แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ระบุข้างต้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรรมการหรืออนุกรรมการแต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้ว่าคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้นจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาสมทบจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

มาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบจึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ อีกทั้งบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑)

การวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นี้ เป็นการวินิจฉัยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เท่านั้น หากบุคคลใดมีหลายสถานะหรือหลายตำแหน่ง การพิจารณาสถานะและตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ย่อมเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนการพิจารณาสถานะหรือตำแหน่งอื่นที่จะเป็นลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ แต่ละอนุมาตรา เป็นกรณี ๆ ไป

ประเด็นที่ ๓ การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่า เป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือ หน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล ของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการ ที่ระบุนักขัง จำนวน ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) แล้ว

นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ