

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๓

วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในระหว่างวันที่ ๑๕ ถึงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยผู้สมัครได้รับคำแนะนำตามคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งด้วย แต่มิได้มีนิยามศัพท์อธิบายความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไว้ในคู่มือแต่ประการใด จึงมีผู้ยื่นใบสมัครหลายรายเข้าใจว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วน แต่หลังจากปิดการรับสมัครครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งว่าได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละรายเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ แล้ว

หลังจากนั้น ผู้สมัครหลายรายถูกคัดค้านว่ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) คือเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงมติวินิจฉัยว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันการศึกษาต่างๆ ตลอดจนเป็นกรรมการต่างๆ ในคณะกรรมการอื่นๆ อีกหลายแห่งเป็นจำนวนมากว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) อันเป็นผู้มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗

จึงเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว เข้าข่ายถูกตัดสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) (๑๒) เป็นผลให้ต้องมีการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง

ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในภายหลังทั้ง ๆ ที่ได้ประกาศแจ้งการรับสมัครไว้แล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงทำให้อนุมานได้ว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาข้อโต้แย้งทางความคิด ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป มีผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคต ทั้งอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ก. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือว่าการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ

ข. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า หมายรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) (๑๒) หรือไม่

๒. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและมีการประกาศรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จนเป็นผลให้มีการแจ้งการไม่รับสมัครภายหลังอีก ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกหลักฐานการรับสมัครเลือกตั้งไว้แล้ว และมีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว กลับมาแจ้งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นอีกในภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้วมีมติให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ ด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๕ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงฝ่ายข้างน้อย โดยออกเสียงลงมติว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากว่าให้รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ในชั้นพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งปัญหาวินิจฉัยประการแรกว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายประการใดแล้วได้ลงมติวินิจฉัยกำหนดเป็นคำจำกัดความของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามความในมาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ว่าหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่ง หน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
๒. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติงานเป็นประจำ
๓. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
๔. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย

เมื่อได้กำหนดคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้นำลักษณะของกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีปัญหามาสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาพิจารณาว่า กรรมการตำแหน่งใดต้องด้วยคำจำกัดความที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเข้าเงื่อนไขหรือต้องด้วยคำจำกัดความที่กำหนดไว้ ก็ถือว่า กรรมการตำแหน่งนั้นเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ถ้าได้ความตรงกันข้ามก็ถือว่า กรรมการตำแหน่งนั้นไม่ได้เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” แล้วลงมติดังนี้

๑. เห็นว่าควรให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภาเพราะกรณีตามคำร้องไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ จำนวน ๓ เสียง

๒. เห็นชอบด้วยในหลักการการให้คำจำกัดความตามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๕ เสียง และกรรมการต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้นเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ ได้แก่

๒.๑ เห็นว่าตำแหน่งกรรมการต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไม่เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ๒ เสียง

๒.๒ เห็นว่าตำแหน่งกรรมการต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง ไม่เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ๒๗ ตำแหน่ง และอีก ๑ ตำแหน่ง (คือผู้พิพากษาสมทบ) เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน ๗ เสียง

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการเช่นนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วย และมีความเห็นเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กรณีมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยเป็นในเบื้องต้นว่า คดีนี้ประธานรัฐสภา มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ศาล” ตามบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วย “ศาล” จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี เพื่อระงับข้อพิพาท ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้อำนาจไว้ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) ตำแหน่งนั้นมีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการที่ระบุไว้
- (๒) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ถูกกำหนดโดยกฎระเบียบของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

(๔) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ

โดยเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่สำคัญเช่น การกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ รวมทั้งการถอดถอนบุคคลดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางไม่มีความพะวักพะวนกับภารกิจอื่นใดของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อันทำให้อาจเอนเอียงได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความเป็นกลางอย่างแท้จริง จึงมีมติว่า บุคคลผู้เป็นกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ กรรมการประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน และกรรมการอื่นๆ ในคณะกรรมการต่างๆ เป็นจำนวนมากเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ดังปรากฏรายละเอียดในมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๒๖/๒๕๕๒ (๒๖๗) ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรื่อง หลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาว่าบุคคลใดหรือตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและบัญชีรายละเอียดแสดงการวินิจฉัยตำแหน่งต่างๆ ที่มีการหารือคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า

เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือไม่ ซึ่งส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญพร้อมหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต ๐๐๐๓/๐๕๕๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครไว้แล้ว ต้องถูกเพิกถอนสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายสิบราย บุคคลผู้ถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าว จึงได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และแสดงความคิดเห็นเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นกรณีตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” อันมีความหมายว่า กรณีที่จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเกิดได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจเช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือกรณีพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ดังเช่นตามกรณีนี้เป็นเรื่องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของอำนาจหน้าที่หรือการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ แทนที่จะเป็นเรื่องว่าเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นนี้จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าว และประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จะเห็นได้ชัดเจนคือเป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันหรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรวม

สำหรับคดีนี้ประธานรัฐสภาตั้งปัญหาในข้อ ๑ ก. ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งถือว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่” ตามหนังสือ

ของ นายอุตร ดันดีสุนทร นายแก้วสรร อติโพธิ นายอมร รักษาสัตย์ และคณะ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งได้ยื่นต่อประธานรัฐสภา โดยคู่ประหนึ่งว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๖๖ แต่ความจริง ตามเนื้อหาสาระของหนังสือดังกล่าว เป็นเรื่องของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง ได้ร่วมกันยื่นหนังสือต่อประธานรัฐสภาโต้แย้งคัดค้านการวินิจฉัยตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยใช้ข้ออ้างเบี่ยงเบนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัย ตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ข้อแรกในกรณีนี้จึงถือไม่ได้ว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อโต้แย้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ข้อที่สอง ผู้ลงชื่อในหนังสือ ร้องต่อประธานรัฐสภา แม้จะมีจำนวนมากเท่าใดก็มีมิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และลักษณะของเรื่อง ที่คัดค้านก็มีลักษณะเป็นการคัดค้านการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าทำให้ฝ่ายตนเสียประโยชน์ ซึ่งมีใช้กรณีที่ให้อำนาจศาล รัฐธรรมนูญจะไปวินิจฉัยเกี่ยวกับความเสียหายหรือเยียวยาความเสียหายของประชาชนอันเกิดจากการ ใช้อำนาจรัฐ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น ประธานรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๖ ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยอ้างว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีใช้การตั้งคำถามหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะจากองค์กรนั่นเอง (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) หรือประธานรัฐสภาอย่างเช่นกรณีนี้ เพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐในทำนองว่ากระทำไม่ได้หรือไม่ หรือควรกระทำเช่นใด เพราะตราบใดที่ไม่มีคู่กรณี หรือเกิดเป็นปัญหาขึ้นมา ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจ เข้าไปวินิจฉัยเรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิด เพราะไม่อาจรับฟังคู่กรณีที่อาจได้รับความเสียหายเช่นนี้ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการวินิจฉัยวางกรอบข้อกำหนดหรือข้อห้ามหรือข้อจำกัดเอาเองตามอำเภอใจ หาใช่ ลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการแต่อย่างใด

ลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการเป็นการใช้อำนาจศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นสิทธิของประชาชนที่จะต้องขอความคุ้มครองจากศาลในกรณีที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจาก การใช้อำนาจรัฐขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ มิใช่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกลับอาศัยใช้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ไปวางกรอบข้อกำหนดหรือข้อห้ามหรือข้อจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อคุ้มครอง

การใช้อำนาจขององค์กรของตนมิให้ถูกฟ้องจากประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ

ดังนั้น แม้ว่าข้ออ้างของประธานรัฐสภาเป็นการอ้างปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อเมื่อบุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ที่อาจอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอันถือว่าเป็นเรื่องปัญหายังไม่เกิด แต่หากเกิดปัญหาขึ้นแล้วและอาจสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ก็ตาม ก็หาอาจอ้างได้ไม่ เพราะกรณีต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนั้นซึ่งมีอยู่แล้วเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ต้องคำนึงถึงและหาวิธีการที่จะทำให้การใช้อำนาจรัฐเช่นนั้นต้องไม่สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติในอนาคตและต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปด้วยมิใช่ใช้อำนาจศาล (ก็คงมีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเพราะศาลยุติธรรมระมัดระวังเรื่องอย่างนี้อยู่แล้ว) เป็นเกราะป้องกันตัวสำหรับการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งอาจเกิดข้อครหาว่า องค์กรของรัฐสมยอมหรือร่วมกันใช้อำนาจรัฐปิดปากประชาชน ไม่ยอมรับผิดชอบในการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของตนต่อประชาชน อันมิใช่ลักษณะการใช้อำนาจตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย ที่ถือหลักว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายความว่าหากองค์กรของรัฐจะขอความคุ้มครองต่อศาลจากการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจของตนที่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้ ก็เท่ากับเป็นการใช้อำนาจโดยคำนึงถึงแต่ตนเอง มิได้คำนึงถึงประชาชนเลย

นอกจากนี้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ยังหมายถึงประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องสามารถได้รับการเยียวยาจากการใช้อำนาจรัฐเช่นนั้นได้ ไม่ว่าจะโดยการอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือขอให้ยกเลิกเพิกถอนเปลี่ยนแปลงพิจารณาใหม่ อันถือเป็นสิทธิทางแพ่ง (CIVIL RIGHT) หรือสิทธิทางการเมือง (POLITICAL RIGHT) อย่างหนึ่ง ที่ถือเป็นหลักสากลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือประชาชนต้องสามารถได้รับการเยียวยาแก้ไขจากองค์กรของรัฐนั่นเอง รวมทั้งสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ อันถือว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนที่ไม่อาจหาทางจำกัดหรือตัดสิทธิเช่นนี้ได้ และถือว่าการที่ฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมดังกรณีเช่นนี้ได้เพราะการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐในระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้จากองค์กรของรัฐอื่นโดยเฉพาะทางศาลยุติธรรม

ความพยายามหาความคุ้มครองจากศาลรัฐธรรมนูญจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐที่ดี การไม่ยอมรับผิดชอบจากการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนที่ดี ความพยายามที่จะทำให้การใช้อำนาจรัฐของตนไม่เป็นความผิดและไม่อาจฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมดังเช่นกรณีนี้ได้ก็ดี การใช้อำนาจรัฐที่ไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ดี ความพยายามร่วมมือจำกัดตัดสิทธิฟ้องคดีทางแพ่งหรือทางการเมืองต่อศาลยุติธรรมดังเช่นกรณีนี้ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประชาชน เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนหรือทำให้สิทธิของประชาชนที่ฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมแล้วต้องเสียไปก็ดี กรณีเหล่านี้ต่างไม่อาจเรียกว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จึงเป็นข้อที่พึงระมัดระวังทั้งในแง่องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเช่นว่านี้ เพราะในที่สุดแล้วความเสียหายหรือผลกระทบจะตกแก่ประชาชนอยู่นั่นเอง

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า โดยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เยียวยาแก้ไขความเสียหาย หรือเสียประโยชน์ของประชาชนจากการกระทำขององค์กรอื่นๆ ของรัฐ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมโดยตรง

ประการที่สอง นอกจากเหตุผลตามประการที่หนึ่งข้างต้นแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยยังเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรรับคำร้องของประธานรัฐสภาดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ โดยมีเหตุผลอื่นๆ อีกหลายประการ ดังนี้

ข้อที่ ๑ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภารายใดเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อันไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ หรือไม่ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลยุติธรรมในกรณีเกิดความเสียหายต่อประชาชนซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๗๑ โดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย



และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังเช่นคดีนี้ เป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันมีลักษณะเป็นปัจเจกชนหรือเฉพาะตัวเท่านั้น โดยเนื้อหาหาใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือจำกัดหรือตัดสิทธิของประชาชนเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของประธานรัฐสภาดังกล่าวไว้วินิจฉัยต่อไป และวินิจฉัยหาหลักเกณฑ์ทั่วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติตามจึงเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งใช้อำนาจเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้ทำได้ และเท่ากับเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะวางกรอบไว้แคบเท่าใดก็ตาม ส่วนที่อยู่ในกรอบที่วางไว้ก็ถือว่าเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของประชาชนเป็นการทั่วไปหาใช่เป็นการเฉพาะตัวเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีเหมือนศาลยุติธรรม ซึ่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยความพยายามอาศัยผลจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมมีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ ทำให้การเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรงเช่นนี้จะมีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเข้าควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้

ข้อที่ ๒ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ของบุคคลแต่ละคนไม่ใช่ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีปัญหาเกิดขึ้นแก่บุคคลในองค์กรก็มีใช่ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการต่างๆ ก็มีใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่จะส่งปัญหาดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เองตามลำพังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ดังนั้น ประธานรัฐสภาจึงไม่มีสิทธิอ้างมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งปัญหาตามหนังสือของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะกรณีไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว

ข้อที่ ๓ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหมวดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครแล้วให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐาน ฯลฯ และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตการเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ฯลฯ”

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ ให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด ฯลฯ”

ในหมวดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๘๕ บัญญัติให้การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้นำความในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้น การวินิจฉัยของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติในขั้นตอนการรับสมัครจึงยังไม่ยุติเด็ดขาด กฎหมายได้บัญญัติทางแก้ไขให้ศาลยุติธรรมได้แก่ศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตหรือศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งว่า ให้รับสมัครหรือไม่ และคำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด โดยมีลักษณะเป็นการให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการรับสมัครอีกทีหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลเพื่อมิให้องค์กรของรัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและเป็นไปตามหลักการสากลที่ว่า การจำกัดหรือตัดสิทธิของประชาชนจะทำได้ต่อเมื่อได้รับการวินิจฉัยจากศาลยุติธรรมเสียก่อนและประชาชนสามารถอาศัยอำนาจศาลยุติธรรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตน (CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบได้

การที่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีอำนาจเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้ประกาศเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปแล้ว เมื่อพ้นกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันปิดประกาศการรับสมัครเพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ (คำสั่งศาลแพ่งคดีหมายเลขแดง ที่ สว ๒/๒๕๔๓) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายธรรมดา มิใช่อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แม้ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่อาจจะทำให้เสร็จได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดประกาศรับสมัครเลือกตั้ง แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องตรวจสอบเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัคร

รับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าพ้นจากนั้นแล้วก็ไม่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการไม่รับสมัครได้อีก

ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งและแจ้งไปให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนสิทธิการสมัครต่อไป เมื่อพ้นกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร จึงไม่อาจทำให้การกระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวโดยชอบได้ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ตามกฎหมายจึงมิใช่การก้าวล่วงแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่กรณีกลับเป็นตรงกันข้ามกลายเป็นเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ยอมรับการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจจากศาลยุติธรรมหรือจากประชาชนที่เสียหายผ่านทางศาลยุติธรรม ไม่ยอมรับความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่อยู่ในการควบคุมดูแลของตนและพยายามทำให้การใช้อำนาจของตนเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องเช่นนี้ไว้วินิจฉัยต่อไปก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตยของปวงชนอย่างแท้จริงเข้าไปก้าวล่วงแทรกแซงการใช้อำนาจธิปไตยของประชาชนโดยตรงผ่านทางศาลยุติธรรมซึ่งเป็นการผิดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ปัญหาในคดีนี้ ศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปแล้วเปลาะหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องโดยอาศัยข้ออ้างว่าเป็นการตีความการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) อีก เพราะยังไม่ถึงขั้นตอนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อันได้แก่อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖

ข้อที่ ๔ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า การใช้หรือตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องใด ควรให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น เป็นผู้ใช้หรือตีความเอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกเรื่องโดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่น กรณีตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ (๔) ในคดีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตีความได้และยังมีกรณีอื่นๆ อีกหลายกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความ แต่ในกรณีตามคดีนี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง นอกจากกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ซึ่งผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๐๗ ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความได้ทุกเรื่องแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับเก่าจึงมิได้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ อีก การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ทุกกรณีทำนองเดียวกับมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับเก่าก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับเก่าไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ขอบเขตของคำวินิจฉัยจึงผูกพันเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี ไม่กว้างขวางเหมือนผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องจำกัดเรื่องหรือจำกัดกรณีที่จะต้องตีความเพราะอำนาจถูกจำกัดอยู่ในตัวแล้ว แตกต่างกับขอบเขตผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่กว้างขวางกว่า การบัญญัติไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ทุกเรื่องเหมือนตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงแสดงให้เห็นเจตนาพยายามจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญลงไปบ้างเพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญเกิดอำนาจสมบูรณ์ (ABSOLUTE POWER) ขึ้นนั่นเอง

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งทุกประเภทของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ โดยเฉพาะในมาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภทที่ฉบับ จึงมีข้อสงสัยเกิดขึ้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจตีความหรือวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง คำตอบก็อาจมีได้ว่า เมื่อปัญหาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นและมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยชี้ขาดก็เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดได้โดยอิสระ โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงได้ แต่โดยที่

กรณียังอยู่ในขั้นตอนการรับสมัคร มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ ประกอบมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ ให้อำนาจศาลยุติธรรมเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลหรือคานอำนาจโดยให้มีอำนาจวินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่ อีกองค์กรหนึ่งอันเป็นไปตามหลักสากลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กรณีจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยถือไม่ได้ว่าศาลยุติธรรมเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงดุลพินิจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓)

ข้อที่ ๕ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีที่ใช้หลายแห่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น มาตรา ๑๔ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗๗ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๑๘ (๕) มาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๓๓ (๕) มาตรา ๑๔๕ (๒) มาตรา ๑๔๖ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๘๖ และมาตรา ๓๓๑ (๒) (๔) (๕) (๘) ถึงแม้มาตราต่าง ๆ ดังกล่าวจะเขียนไว้เหมือนกัน แต่ความหมายที่ใช้ในแต่ละมาตราจะมีความแตกต่างกัน หรือมีความหมายครอบคลุมไม่เหมือนกัน อันทำให้ไม่สามารถหาบรรทัดฐานซึ่งเป็นมาตรฐานกลางมาใช้กับความหมายในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ความหมายถ้อยคำนี้ไว้ ความหมายของถ้อยคำนี้ พระมหากษัตริย์หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจึงมีอำนาจอิสระที่จะพิจารณาความหมายที่เหมาะสมกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ อันต้องพิจารณารายละเอียดของแต่ละมาตราไปตามข้อเท็จจริง ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับข้อกฎหมาย จึงไม่ใช่ลักษณะของกระบวนการพิจารณาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือวางกรอบความหมายให้พระมหากษัตริย์หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญถือปฏิบัติหรือถือตามได้ตามอำเภอใจซึ่งไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ได้

ข้อที่ ๖ สำหรับปัญหาในคดีนี้คือ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นอกจากจะมีใช้ในมาตราอื่น ๆ อีกหลายมาตราแล้ว ยังมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ” ซึ่งเป็นถ้อยคำเดียวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑)

โดยที่บทบัญญัติในหมวดพระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง” ดังนั้น องคมนตรีท่านใด หากมีหน้าที่อื่น ๆ อีกจะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อันเป็นลักษณะต้องห้าม

ของการเป็นองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงต้องอยู่ในพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ แต่พระองค์เดียวหากศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำคำเดียวกันนี้โดยอ้างว่า เพื่อเป็นบรรทัดฐานของความหมายถ้อยคำดังกล่าวเพื่อใช้กับทุกความหมายของถ้อยคำนี้ในรัฐธรรมนูญ และต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ” ในความหมายอย่างกว้างว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ ในทุกกรณีทุกเรื่องมาใช้บังคับแล้ว

นอกจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นมีสถานะเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจกระทบกระเทือนต่อพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖ ดังกล่าวได้ เพราะเท่ากับผูกพันพระมหากษัตริย์ที่ทรงต้องถือปฏิบัติตามอันเกิดผลกระทบตามมาที่เป็นการผิดหลักการปกครองประชาธิปไตย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กล่าวคือ ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหมายถึงจะไม่มืองค์กรใดที่จะมีอำนาจสมบูรณ์หรือเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (ABSOLUTE POWER) ไม่อาจมีอำนาจสูงสุดโดยไม่อาจตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ มีแต่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้โดยอิสระ แต่อำนาจนั้นหากกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติหรือประชาชนโดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจนั้นต้องสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจจากองค์กรใช้อำนาจธิปไตยอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภา นอกจากจะคานอำนาจกันเองในสภาสองสภาแล้ว ยังอาจถูกคานอำนาจหรือถ่วงดุลโดยการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ หรือนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีอาจถูกคานอำนาจโดยรัฐสภาตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมให้ลงโทษอย่างไรๆ อาจถูกคานอำนาจโดยการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ ซึ่งดำเนินการโดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (กระทรวงมหาดไทย) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๕๕ ได้ แต่อำนาจตามความหมายอย่างกว้างของมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กลับไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีองค์กรอำนาจธิปไตยหรือแม้แต่พระมหากษัตริย์ จะทรงมีพระราชอำนาจเข้าไปถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ หากใช้อำนาจตาม มาตรา ๒๖๘ ในความหมายอย่างกว้างดังกล่าว อำนาจดังกล่าวจะกลายเป็นอำนาจสูงสุดและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งเหนืออำนาจของพระมหากษัตริย์และองค์กรอำนาจธิปไตยอื่นทั้งปวง ย่อมมิใช่อำนาจตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้

นอกจากนี้ ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันหมายความว่าพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ต้องทรงถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมีพระราชภารกิจและถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เท่านั้น เช่น มาตรา ๕ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก เป็นต้น อันหมายความว่า หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ต้องทรงผูกพันหรือถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของบุคคลหรือองค์กรใดก็ตาม ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ ก็ไม่ต้องทรงยึดถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะตามมาตรา ๒๖๘ ดังกล่าวก็มีได้ บัญญัติชัดเจนให้มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์ด้วย กับพระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะสูงกว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล จึงจะตีความถ้อยคำว่า “องค์กรอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๒๖๘ หมายถึงพระมหากษัตริย์ ด้วยมิได้เพราะทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะต่ำกว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสถานะเป็นสถาบันมากกว่าองค์กร ทั้งเป็นสถาบันตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ (SEPARATION OF POWERS) มิได้มีพระราชสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมาย ของหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) จึงจะให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นองค์กรใหม่ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ ตามมาตรา ๒๖๘ มิได้ เพราะจะกลายเป็นพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อีกด้วย นอกจากทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

พระมหากษัตริย์ ยังทรงมีพระราชสถานะสูงกว่าศาลรัฐธรรมนูญเพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ฯลฯ ทางศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” หากถือว่าศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นอำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีอาจใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางศาลรัฐธรรมนูญ ย้อนกลับมาผูกพันพระมหากษัตริย์ได้

ทั้งหากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เกิดผูกพัน พระมหากษัตริย์ที่ทรงต้องยึดถือปฏิบัติตามด้วย โดยสอดแทรกเข้ามาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังความหมายที่มีบุคคลบางกลุ่มเข้าใจผิด ก็จะทำให้เป็นการ สกัดกั้นหรือจำกัดหรือตัดทอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๑๔ ที่พระองค์ทรงมี พระบรมราชวินิจฉัยได้โดยอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และหากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราช

วินิจฉัยว่าตำแหน่งที่องค์มนตรีดำรงอยู่นั้นไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พระองค์ก็อาจไม่มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้ว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ แต่พระองค์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็น และมีพระบรมราชโองการให้องค์มนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การเลือก แต่งตั้ง และให้พ้นจากตำแหน่งเป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไปไปตามพระราชอัชฌาศัย ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันพระมหากษัตริย์ ทรงต้องปฏิบัติตามด้วย ย่อมขัดแย้งกับพระราชอัชฌาศัย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยังก่อให้เกิดผลต่อเนื่องตามมาว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีสถานะสูงกว่าหรือต่ำกว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิ่งอัปมงคลที่สุดเท่าที่เคยมีปรากฏในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรอาศัยช่องทางโดยอาศัยอำนาจตามความหมายอย่างกว้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ฉวยโอกาสเข้าไปวินิจฉัยถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในขณะนี้ควรรอให้เกิดปัญหาให้วินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๒๖ (๔) และมาตรา ๑๐๕ (๑๑) เสียก่อน จึงจะเป็นการสมควร

ประการที่สาม เกี่ยวกับบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความหมายเป็นประการใด ผู้ทำคำวินิจฉัยเคยพบบทความเรื่อง “ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายได้” ของนายปราโมทย์ ชพานนท์ อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญากล่าวไว้ ซึ่งอาจพอทำให้เข้าใจความหมายของมาตรา ๒๖๘ ซึ่งยังไม่มีผู้ใดเคยอธิบายไว้ แต่มักมีผู้นำไปกล่าวอ้างโดยอาศัยมาตรา ๒๖๘ ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้ในระดับหนึ่งดังต่อไปนี้

“อำนาจศาลยุติธรรมเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ผู้กพันองค์กรของประเทศทุกองค์กรและผู้กพันประชาชนและคนในประเทศไทยทุกคน โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงศาลพิเศษศาลหนึ่งเท่านั้น มิได้มีอำนาจเหนือศาลยุติธรรมแต่อย่างใด เพราะเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแยกต่างหากจากกันเป็นคนละเรื่อง คนละประเภท เพียงแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันศาลยุติธรรมด้วย ซึ่งตามหลักการแล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามขอบเขตของอำนาจในรัฐธรรมนูญและนอกเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ย่อมผูกพันศาลยุติธรรมในฐานะที่ต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทเดียวกัน กลับกันคำพิพากษาของศาลยุติธรรมภายในขอบเขตอำนาจและนอกขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ในฐานะที่เป็นองค์กร



ในราชอาณาจักรไทย ต้องผูกพันปฏิบัติตามกฎหมายไทย และอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของศาลยุติธรรมของไทย เหมือนองค์กรและคนในประเทศไทยทุกคนอันเป็นหลักปฏิบัติที่เป็นที่รู้จักทั่วโลก จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แตกต่างกับศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามปัญหานี้เพียงแต่การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และรูปแบบองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเปิดกว้างมากเกินไป จนทำให้เกิดปัญหาตีความขึ้นอย่างเช่นในปัจจุบันและทำให้ดูเหมือนไม่มีองค์กรใดจะกานอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้”

ดังนั้น จึงจะเห็นหลักการอย่างหนึ่งว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นของรัฐได้นั้น ต้องเป็นการพิจารณาวินิจฉัยภายในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจนอกขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งมีความเป็นอิสระและมีได้เป็นองค์กรสูงสุดดังที่บางคนเข้าใจกัน สถานะหรือฐานะไม่ได้แตกต่างไปจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระไม่ยินยอมอยู่ภายใต้ความควบคุมโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถใช้สิทธิที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพิกเฉยไม่ยอมรับปฏิบัติตามได้ ดังเคยปรากฏตัวอย่างในประวัติศาสตร์การใช้อำนาจศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (JUDICIAL REVIEW) ที่ตอนแรกประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเคยเพิกเฉยมาแล้ว

เกี่ยวกับคดีนี้ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีต้องห้ามเพราะ “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ก็ต่อเมื่อเป็นการวินิจฉัยกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๕) ประกอบมาตรา ๑๒๖ โดยมาตรา ๑๓๓ (๕) (๖) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อ

(๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖

(๘) ฯลฯ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๕๖ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่.....ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย.....”

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๕) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๕ ฯลฯ.....(๑๑)..... ฯลฯ

มาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง ทำนองเดียวกับอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไปว่า มีอำนาจเฉพาะพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อใดเท่านั้น หาได้มีอำนาจเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๖ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาชนทั่วไปมิใช่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯ ฉบับเก่าที่อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นอำนาจศาลยุติธรรมตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักการบริหารปกครองประเทศทั่วไปที่ศาลในประเทศแต่ละประเทศหรือระหว่างประเทศจะไม่มีเขตอำนาจศาลซ้ำซ้อนกัน จะไม่มีการพิจารณาคดีซ้ำซ้อนกันแม้จะเป็นศาลคนละประเทศก็ตาม ยกเว้นแต่เป็นเรื่องการอุทธรณ์ฎีกาไปตามลำดับชั้น การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี จึงเป็นปัญหาว่าเกินขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกับเขตอำนาจศาลยุติธรรมซึ่งไม่มีประเทศไหนในโลกเขาทำกัน ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ ของประมวลกฎหมายอาญาหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลต่างๆ เช่น มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๕) (๘) ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๕๖ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ ที่ว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันใครบ้างนั้น จะมีผลเพียงผูกพันเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะบุคคลกล่าวคือเฉพาะคดีนั้น

โดยเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเท่านั้น มิได้เป็นการผูกพันบุคคลอื่น ๆ ข้างเคียงให้สิ้นสมาชิกภาพไปด้วย จึงมิได้เป็นการผูกพันเป็นการทั่วไป คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ ในกรณีตามมาตรา ๑๓๓ (๕) (๘) มาตรา ๘๖ ดังกล่าว จึงมีผลเฉพาะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาคนอื่นที่ต้องด้วยกรณีเดียวกัน ก็ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาชี้ขาดอีกเช่นกัน สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนอื่น ๆ หาได้สิ้นสุดลงตามไปด้วยโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด

ดังนั้น ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวางเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานให้องค์กรอื่นของรัฐยึดถือปฏิบัติได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะขัดกับความเป็นจริงดังที่กล่าวข้างต้น และยังเป็นการเพิ่มเติมความหมายเอาเอง โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ ทั้งความผูกพันที่องค์กรอื่นของรัฐต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องความผูกพันในผลแห่งคำวินิจฉัย มิใช่ผูกพันในแง่เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย องค์กรอื่นของรัฐจึงอาจจะนำเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาเป็นหลักเกณฑ์ประกอบอย่างหนึ่งหรือไม่ก็ได้ซึ่งรายละเอียดยังมีอีกมาก จึงจะยังไม่ขอกล่าวไว้ในที่นี้

ความจริงแล้ว ทั้งความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๓ (๕) (๘) เป็นความสิ้นสุดหรือเสียดฐานะของบุคคลหรือตำแหน่งบุคคลที่ถือว่าเป็นผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๕) มิใช่เป็นเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๑๓๓ (๘) บัญญัติว่า “ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย” มิได้บัญญัติว่า “ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ” ความผูกพันขององค์กรอื่นของรัฐอยู่ที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๕) โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผลนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย จึงต้องผูกพันปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ เฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องอันได้แก่วุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภา โดยผลจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ที่บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว”

บทบัญญัติมาตรา ๕๗ จึงเปรียบเสมือนบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีไปด้วยในตัว และเท่ากับผลของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นมีอาจส่งผลหรือบังคับให้เกินเลยไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงไม่อาจถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐให้มีผลผูกพันหรือมีผลใช้บังคับมากไปกว่านี้ได้ กล่าวคือกรณีตามตัวอย่างที่กล่าวมา พอสังเขปนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มาตรา ๒๖๘ ไม่อาจใช้ความหมายอย่างกว้างให้ครอบคลุมผูกพันองค์กรอื่นของรัฐนอกจากวุฒิสภาหรือประธานวุฒิสภาหรือให้ความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อย่างกว้างได้

หากศาลรัฐธรรมนูญยอมรับวินิจฉัยคำร้องของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการ ย่อมเท่ากับเป็นการยอมรับอำนาจตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ อย่างกว้าง ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดของการร่างรัฐธรรมนูญที่พยายามฝืนต่อประเพณีการปกครองของไทยและไม่ได้ยึดติดกับหลักการพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจและแนวทางประชาธิปไตยตามหลักสากล โดยต้องยอมรับหลักการการปกครองระบบใหม่ที่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามมาด้วย ดังเช่นกรณีนี้ เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมจึงสามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ อันกลายเป็นสถานะแห่งอำนาจสูงสุดของประเทศ และสถานะขององค์กรสูงสุดของประเทศ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรจะไปยอมรับอำนาจสูงสุดและสถานะขององค์กรสูงสุดเช่นนั้น เพราะมิใช่อำนาจและสถานะที่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และแนวทางตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามหลักสากลจึงพึงหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สี่ ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ในช่วงเวลาขณะนี้จะแตกต่างกับผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ภายหลังที่บุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ตามมาตรา ๑๓๓ (๕) (๘) ประกอบมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และมาตรา ๕๖ ดังนี้

ข้อที่ ๑ หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการหรือบุคคลที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” แต่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งส่งไม่รับสมัครในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครเมื่อพ้น

กำหนด ๗ วัน นับแต่วันปิดการรับสมัครไปแล้ว จึงให้รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ นั้น โดยปรากฏว่า ผู้สมัครผู้หนึ่งลาออกจากกรรมการนั้น ๆ ภายหลังจากวันปิดการรับสมัครก็ตาม ซึ่งผลตามคำพิพากษาของ ศาลยุติธรรม บุคคลนั้นยังมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หากบุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกวุฒิสภาขึ้นมา และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมาย กำหนดดำเนินการตามมาตรา ๘๖ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกผู้หนึ่ง ล้นสุดลงหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลผู้หนึ่งลาออกจากกรรมการ หรือตำแหน่งต้องห้ามนั้นเสียแล้ว คุณสมบัติของบุคคลนั้นจึงไม่ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อีกต่อไป ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงหาได้ล้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด

ผลกลับตรงกันข้ามการที่ศาลรัฐธรรมนูญสอดเข้าไปวินิจฉัยเสียตั้งแต่ตอนนี้ บุคคลที่เป็นปัญหา ดังกล่าวจึงกลายเป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไป อันเป็นสิทธิทางการเมือง (POLITICAL RIGHT) ที่เป็นสาระสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ทั้งสิทธิที่อาจใช้ได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น รวมทั้งการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปพิจารณา วินิจฉัยเสียแต่ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นการใช้อำนาจจำกัดหรือตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิ ในการดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเป็นผลจำกัดหรือตัดสิทธิประชาชนที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ทุกคนทุกกรณีโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในความหมาย อย่างกว้างอันไม่ใช่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะทำได้ เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะทำได้เฉพาะ การออกกฎหมายตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ส่วนอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ รับรอง สิทธิและเสรีภาพอันเป็นอำนาจในเชิงรับรองหรือเชิงบวก มิใช่ อำนาจในเชิงจำกัดหรือเชิงปฏิเสธหรือเชิงลบหรือเชิงตัดสิทธิ นอกจากนี้การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ยังเป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะต้องได้รับความคุ้มครองที่จะต้อง เสียไปเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้

ข้อที่ ๒ ผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่เดิมศาลยุติธรรมวินิจฉัยไม่รับสมัคร โดยผลแห่งบทบัญญัติ มาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ คำสั่งศาลนั้นเป็นที่สุดไปแล้ว และผลแห่งบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว” หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรรมการหรือตำแหน่งดังกล่าวนั้น “เป็นหรือไม่เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ขัดแย้งกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งตามมาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือว่าคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลยุติธรรมเป็นที่สุดไปแล้ว อันมีผลต่อมาว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมดังกล่าว โดยนัยแห่งมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดที่ศาลยุติธรรมมีคำสั่งหรือคำพิพากษาไปแล้ว ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ จึงไม่อาจถูกยกขึ้นมาใช้กับบุคคลเหล่านี้ ไม่ว่าผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อบุคคลนั้นก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักการของเขตอำนาจศาลที่ไม่อาจซ้ำซ้อนกันดังกล่าวมาข้างต้น และโดยนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็แสดงให้เห็นเป็นการยืนยันหลักการคำวินิจฉัยของศาลจะขัดแย้งกันมิได้ และจะเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงโดยคำวินิจฉัยของศาลอื่นในคดีอื่นมิได้ เว้นแต่เป็นศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาในระบบศาลและคดีเดียวกัน

กรณีเช่นคดีนี้ หากถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยเข้าใจเอาเองว่าเป็นเพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลสูงสุด หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่าคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมโดยความเข้าใจความหมายของมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางกลุ่มที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อหลักและประเพณีการปกครองของไทยดังกล่าวมาแล้ว ทั้งไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติรับรองสถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เช่นนั้น และคงไม่มีประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ประเทศไหนยอมรับหลักการตามแนวอำนาจนิยมเช่นนี้ เพราะถือกันเป็นหลักสากลว่า คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลจะมีสถานะเท่าเทียมกันเว้นแต่กรณีอุทธรณ์ ฎีกา ที่ถือว่าเป็นการพิจารณาคดีนั้นใหม่ (REVIEW) โดยให้ถือตามคำสั่งหรือคำพิพากษาหลังสุดตามหลักการคานอำนาจกันภายในองค์กรทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ซึ่งจะมีบทบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าต้องพิพากษา ยืน ยก กลับ แก่ มิใช่พิพากษาทับคำพิพากษาอีกศาลหนึ่งอันถือว่าเป็นการใช้ อำนาจอธิปไตยของปวงชน ดังนั้นศาลแต่ละศาลต่างได้ใช้อำนาจสูงสุดที่มีของรัฐแล้ว ย่อมไม่อาจมีศาลใดศาลหนึ่งที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยเหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของอีกศาลหนึ่ง หากถือว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงกว่าคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางศาลตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นอำนาจสูงสุดของปวงชนชาวไทยแล้ว แต่สถานะ

แห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงกว่าก็ย่อมเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่ศาลยุติธรรมใช้อยู่ดังกล่าว แนวความคิดเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์ นิติธรรม รัฐศาสตร์ และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

ความเข้าใจผิด และความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ดังกล่าวจะขยายผลออกไปเหมือนกับคลื่นน้ำที่เกิดจากปาก่อนหินลงไปใต้น้ำกล่าวคือ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเกิดประกาศรายชื่อบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งขึ้นมา หรือตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดโดยไม่เป็นไปตามคำสั่งศาลยุติธรรมดังกล่าว บุคคลผู้นั้นก็ยิ่งอาจถูกโต้แย้งคัดค้าน หรือแม้แต่บุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้วก็ยิ่งอาจถูกโต้แย้งคัดค้านและมีปัญหาทำให้เสื่อมเสียต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของบุคคลนั้นต่อไปได้ ความสับสนวุ่นวายที่จะเกิดตามมาย่อมเป็นที่คาดคิดไว้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแทนที่จะยุติปัญหา กลับทำให้เกิดปัญหาโยงใยตามมาไม่รู้จบแทนและเกิดกรณีศึกษาในความผิดปกติของการเมือง การปกครอง และหลักนิติศาสตร์ นิติธรรม และรัฐศาสตร์จารึกในประวัติศาสตร์ให้เกิดความต่างพร้อยแก่ลูกหลานในอนาคต

ข้อที่ ๓ ผลกระทบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีตามปัญหานี้คือการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้องกับการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการเลือกตั้งตามหลักการดังกล่าวมาแล้ว

ทั้งยังมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งศาลยุติธรรมโดยเร็วกับ มาตรา ๑๗ บัญญัติห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ฯลฯ จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดเพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ ฯลฯ หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันหมายถึงกรรมการการเลือกตั้ง และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลยุติธรรม มิใช่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และผลของการฝ่าฝืน มาตรา ๑๗ ดังกล่าว คือมีความผิดตามมาตรา ๑๐๑ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา ๑๗ ฯลฯ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดสิบปี” อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมอีกด้วย รวมทั้งกรณีผู้สมัครหรือบุคคลใดกระทำความผิด

เกี่ยวกับการเลือกตั้งนี้ ซึ่งแสดงโดยชัดแจ้งว่า กรณีเกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมอย่างครบวงจร ศาลยุติธรรมจึงมีสถานะอำนาจหรือสภาพบังคับ (JURISDICTION) เหนือคดีหรือเรื่องนั้น มิใช่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะสอดแทรกเข้ามาได้ก็แต่โดยช่องทางหลักตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น หากอาจสอดเข้ามาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ ได้แต่อย่างไร

ความเป็นจริงแล้ว โดยผลบทบัญญัติมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” อันหมายถึง อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และมีสถานะเป็นอำนาจอธิปไตยตามมาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมอยู่ในมาตราเดียวกัน อันมีผลให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมต่างมีสถานะเสมอกัน แล้วแต่คำวินิจฉัยของฝ่ายใด ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเรื่องใด ทั้งตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่มีบทบัญญัติใดเปิดช่องให้ศาลแต่ละศาลมีเขตอำนาจซ้ำซ้อนกัน หรือใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันได้เลย เว้นแต่ในเรื่องชั้นศาลของศาลยุติธรรม เช่น ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เป็นต้น ดังได้กล่าวมาพอสังเขปแล้ว และยังจะเห็นได้จากบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อมิให้ศาลตั้งแต่สองศาลที่อยู่คนละระบบพิจารณาพิพากษาคดีเดียวกันได้

จึงขอย้ำอีกทีว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีได้ แสดงว่าสถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงกว่าหรือเหนือกว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม ซึ่งโดยทางทฤษฎีเกี่ยวกับระบบศาลทั่วโลกไม่ว่าอดีตและปัจจุบันและในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่จะมีศาลใดศาลหนึ่งมีสถานะหรืออำนาจเหนืออีกศาลหนึ่งที่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันศาลยุติธรรมก็ไม่ได้หมายความว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงกว่าหรือเหนือกว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น ทั้งกรณีเช่นนี้มีใช้เรื่องเขตอำนาจศาลยุติธรรมกับศาลรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันและมีใช้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป



ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดที่จะคุ้มครองกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการเลือกปฏิบัติหรือถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยละเว้นไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลยุติธรรมที่มีผลผูกพันกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในสถานะที่เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเช่นกัน ทั้งเป็นเรื่องศาลยุติธรรมใช้อำนาจภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ด้วยการเลือกถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นกรณีอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจเอาเองว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสูงสุดเหนือสิ่งอื่นใดในประเทศไทย ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดอันเกิดจากความบกพร่องของการร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้ถ้อยคำให้มีความหมายเป็นเช่นนั้นได้ แต่ความเข้าใจผิดและการใช้ความหมายอย่างกว้างของมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและสถานะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรงเป็นอย่างยิ่ง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ แทนที่จะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการการเลือกตั้งที่ยุ่ยากน่าเห็นใจอย่างยิ่งอยู่แล้วให้หนักยิ่งขึ้นไปอีกเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ของโลกไม่สามารถเปรียบเทียบดูตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่จากที่ใดไม่ว่าในอดีตของไทยหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศอื่น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเป็นเรื่องยากแยกกันอยู่แล้ว การที่ศาลรัฐธรรมนูญสอดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ จึงเหมือนกับเป็นการกวนน้ำให้ขุ่นยิ่งขึ้น ผลดีย่อมไม่เท่ากับปล่อยให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายรวมทั้งหลักการที่ถูกต้องได้

ประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล และความเสมอหรือเท่าเทียมกันของศาลทุกศาล ดังได้กล่าวมาข้างแล้วว่า ศาลทุกศาลมีสถานะเท่าเทียมกัน ต่างอยู่ในสถานะการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศประเภทอำนาจตุลาการเช่นกัน การมีศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ก็มีได้แสดงว่ามีสถานะสูงกว่าศาลชั้นต้น การใช้อำนาจของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามลักษณะสถานะสูงกว่าหรือมีอำนาจบังคับบัญชาศาลชั้นต้นหรือศาลล่าง จึงจะสั่งการให้ศาลที่ต่ำกว่าหรือศาลล่างดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งแทนในลักษณะเป็นการครอบงำ หรือทำลายความเป็นอิสระของศาลล่างหรือศาลชั้นต้นนั้นไม่ได้ แต่เป็นเรื่องศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา มีอำนาจทบทวนคำสั่ง และคำพิพากษา (REVIEW) ศาลล่างตามที่คู่กรณีร้องขอมาเท่านั้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจึงต้องพิจารณาพิพากษาเอาเองจะใช้ศาลล่างดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีแทนให้ไม่ได้

ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาอาจจะให้ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแทนบางอย่างได้เท่าที่ยังอยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้นและมีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดยมีได้ผูกพันหรือมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของแต่ละศาล ความเป็นศาลที่สูงกว่ามิใช่แสดงว่าศาลล่างมีสถานะอำนาจหรือการใช้อำนาจต่ำกว่าไปด้วย เพียงแต่การเรียกระดับศาลเช่นนี้เป็นการเรียกตามเส้นทางหรือสายธารการดำเนินคดีหรือกระบวนการของศาลเท่านั้น หาได้เกี่ยวกับอำนาจศาลใดศาลหนึ่งสูงต่ำกว่ากันแต่อย่างใด นอกจากนี้ลำดับชั้นของศาลจะใช้เฉพาะแต่ละคดีเท่านั้น ซึ่งมีใช้ทุกคดีหรือเหมือนกันทุกคดีเพราะคดีนั้นอาจไม่มีอุทธรณ์ฎีกาหรืออุทธรณ์ต่อศาลฎีกาเลย ผลของคดีจะถึงที่สุดเท่าเทียมกันไม่ว่าถึงที่สุดในศาลใดเมื่อถึงที่สุดแล้ว ต่อมาแม้ศาลในลำดับชั้นสูงกว่าก็จะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาใหม่อีกไม่ได้ จึงจะนำระดับหรือลำดับชั้นศาลของศาลมาวัดอำนาจหรือสถานะอำนาจสูงต่ำของศาลไม่ได้

ดังนั้น ศาลยุติธรรมแต่ละศาล เช่น ศาลจังหวัดพิษณุโลก ศาลแขวงเชียงใหม่ ศาลแพ่ง ศาลอาญารุงเทพใต้ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ศาลจังหวัดนนทบุรีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว ศาลภาษีอากรกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลแรงงาน ศาลล้มละลายกลาง ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา เป็นต้น จึงต่างมีสถานะเท่าเทียมกัน และต่างอยู่ในสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางศาล อันเป็นอำนาจสูงสุดประเภทอำนาจตุลาการทั้งสิ้น หาใช้ศาลแต่ละศาลมีสถานะการใช้อำนาจสูงต่ำกว่ากัน จึงมีหลักเกณฑ์ตามมาว่า ศาลแต่ละศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหาใช้ศาลฎีกาแห่งเดียวหรือกระทรวงยุติธรรมแต่อย่างใด และศาลแต่ละศาลเหล่านี้ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกจากกันทั้งสิ้น

คำว่า “ศาล” พิจารณาตามมาตรา ๑ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายความว่า ศาลยุติธรรม หรือผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง หรือมาตรา ๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา กล่าวคือ ศาลหมายถึงผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีด้วยอันหมายถึงองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นนั่นเอง

ดังนั้น คำว่า “ศาลแพ่ง” เป็นศาลยุติธรรมศาลหนึ่ง แต่หากกล่าวถึงศาลแพ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยเมื่อใดจะหมายถึงองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ หาได้หมายถึงศาลแพ่งที่เป็นเพียงอาคารสถานที่หรืออธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทน ดังเช่นในระบบบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

ในกรณีเช่นนี้ องค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในคดีนั้น เป็นศาลแพ่งและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพราะเหตุที่ว่าศาลในสถานะใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการ หมายถึงองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ อำนาจขององค์คณะผู้พิพากษา จึงเป็นอิสระไม่อยู่ในอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ใด เพราะไม่ใช่อำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนผ่านทาง รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนโดยตรงโดยประชาชนที่เป็นคู่ความนั้นๆ จึงไม่อาจถูกแทรกแซงไม่ว่าจากอำนาจภายในและภายนอกได้ จึงเป็นที่มาของหลักทางสากลที่ต้องรับรอง ความเป็นอิสระของศาลที่มีใช้ต้องเป็นอิสระในแง่องค์กรอย่างเดียวยังต้องเป็นอิสระในแง่ตัวบุคคลหรือ ผู้พิพากษาแต่ละคนด้วย ดังเช่นตามมาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” เพราะองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้เป็นศาลหรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการนั้นๆ

จึงแตกต่างกับสถานะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังเช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ที่จะถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอันเป็นอำนาจอธิปไตย ได้เฉพาะแต่ในฐานะเป็นองค์กรเท่านั้น เพราะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือเป็น อำนาจที่รับมอบมาจากประชาชนโดยรวมที่กระจัดกระจายต้องเอามาประกอบกันทั้งหมดเป็นองค์กร จึงจะ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนได้ สมาชิกสภาแต่ละคน รัฐมนตรีแต่ละคน จึงต่างไม่ถือว่าเป็น ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย นั้นๆ จึงจะอ้างความเป็นอิสระหรือสถานะเป็นองค์กรหรือเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ ผลที่ตามมาคือ จะอ้างความเป็นอิสระใช้ยื่นต่อประธานสภาหรือรัฐสภา ต่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้ แตกต่างกับผู้พิพากษาที่แม้แต่ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล อธิบดี ผู้พิพากษาภาค อธิบดีผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น หรือประธานศาลฎีกาอันเป็นอำนาจภายใน และอำนาจ ภายนอกไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีก็ตามจะไปก้าวก่ายแทรกแซงสั่งการไม่ว่าโดยอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ต่างไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือกระทำการอันกระทบต่อความเป็นอิสระ ของผู้พิพากษาแต่ละคนที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาคดีนั้นๆ ที่กำลังใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุด ของประเทศอยู่ แต่อำนาจอธิปไตยที่องค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวใช้เป็นการใช้ตามคำร้องขอของคู่ความ เท่านั้น อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนที่เป็นคู่ความหรือเกี่ยวข้องในคดีโดยตรง และจะถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจกันเองในระหว่างคู่ความและระบบชั้นศาล ซึ่งจะเห็นได้จาก กระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะมีการร้องขอ คัดค้าน โต้สวนหรือสืบพยาน จึงจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาได้ โดยศาลจะมีหน้าที่เป็นคนกลางกับรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและทำให้เกิดความเสมอภาคกัน ระหว่างคู่กรณี ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า ห้ามประชาชนทั่วไปหรือบุคคลภายนอก หรือ

ผู้ไม่มีส่วนได้เสียเข้าไปแทรกแซง กัดฉันทการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของกลุ่มหรือผู้มีส่วนได้เสีย ในคดีนั้นได้ การเข้าไปแทรกแซงเร่งรัดกดดันศาลจึงถือเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศ ที่เรียกว่าละเมิดอำนาจศาล เพราะเข้าไปทำลายความเป็นกลางของศาล และเกิดอิทธิพลภายนอกเข้ามา แทรกแซงจนเกิดความไม่เสมอภาคกันในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงระหว่างคู่กรณี ศาลจึงใช้อำนาจ ป้องกันได้เพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันและยังอาจเป็นความผิดอีกด้วยซึ่งแตกต่างกับการใช้ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนทางอ้อม การเรียกร้อง กัดฉันทโดยกระแสนประชาชนถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน หากใช้ภายในขอบเขต ที่กำหนด จะไม่ถือว่าเป็นการทำลายความเป็นอิสระในการใช้อำนาจขององค์กรรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี จึงสามารถทำได้

หลักการเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลจะซ้ำซ้อนกันไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับเขต อำนาจศาลในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม หรือในกฎหมายจัดตั้งและวิธีพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นอุทธรณ์ เช่น มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดี เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ภาษีอากร และวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือมาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๐ แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๘ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น หรือ จะพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลไว้ ดังเช่น มาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งมีความหมายว่านอกจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ศาลทหารตามมาตรา ๒๘๑ หรือศาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายซึ่งก็คือพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คดีทั้งปวงนอกจากนี้จะถือว่าอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ใช่เพียงแสดงว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวางมาก อันทำให้เห็นความสำคัญ ของศาลยุติธรรมเป็นอย่างดีหรือไม่ใช่แสดงว่า อำนาจศาลยุติธรรมแผ่ซ่านไปทั่วราชอาณาจักรสมกับเป็น อำนาจอธิปไตยของประเทศเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นว่า เขตอำนาจศาลจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกันหรือในคดีใด คดีหนึ่งไม่อาจใช้ศาลเกินกว่าหนึ่งศาลพิจารณาพิพากษาคดีได้ อันเป็นการทำลายความเป็นอำนาจอธิปไตย ของประเทศลง

นอกจากนี้ในคดีหรือปัญหาเรื่องเดียวกัน เมื่อพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้ว จะฟ้องเป็นคดีใหม่ไม่ได้เช่น ดังเช่น บทบัญญัติ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๗๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามมาตรา ๓๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีทีกล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นหลักการอย่างชัดเจนและเป็นหลักการสากล ทั้งเป็นหลักการเกี่ยวกับระบบศาลและอำนาจศาลที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่ง และเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจศาลเป็นอำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอันมีผลตามมาเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนและอำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในความเป็นปัจเจกชน อำนาจศาลที่ใช้โดยประชาชนโดยตรง จึงต้องเป็นอิสระและถือเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศเช่นเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร และ ย่อมเป็นไปได้ไม่ได้ที่การใช้อำนาจสูงสุดเช่นนี้จะใช้ซ้ำซ้อนกันได้ เช่นเดียวกับอำนาจทั้งสามจะใช้ซ้ำซ้อนกันไม่ได้ เพราะการใช้ซ้ำซ้อนกันจะเกิดปัญหามาตามดั่งเช่นคดีนี้ กล่าวคือ อำนาจศาลหนึ่งเหนือกว่าอำนาจอีกศาลหนึ่ง หากศาลยุติธรรมใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงกว่า ก็แสดงว่าอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ มีใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนชาวไทย และหากศาลยุติธรรมต้องถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ แสดงว่าศาลยุติธรรมไม่ได้เป็นอิสระจากการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ต่างอะไรกับศาลยุติธรรมเป็นเมืองขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ

หรือมิฉะนั้นอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็อาจเป็นอำนาจเหมือนเช่นที่ศาลยุติธรรมเคยจัดวิทยากรจากประเทศสหรัฐอเมริกา มาอภิปรายให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเข้าใจระบบรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีผู้พิพากษาศาลยุติธรรมถามวิทยากรในปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ดังกล่าวว่า เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอื่นหรือไม่ และหลักการนี้หมายความว่าอย่างไร ก็ได้รับคำตอบว่าไม่เคยมีบัญญัติไว้ในประเทศประชาธิปไตยประเทศใดมาก่อน เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นอำนาจเผด็จการ (DICTATOR) เพราะสร้างอำนาจเด็ดขาด (ABSOLUTE POWER) แก่ศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการมองในแง่เนื้อหาหรือสภาพ หรือคุณลักษณะของอำนาจ ซึ่งตอนร่างข้อกำหนดวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงพยายามใช้ข้อกำหนดจำกัดขอบเขตหรือกรอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ให้ชัดเจนและเป็นไปตามประเพณีการปกครองของไทย แต่น่าเสียดายที่ตอนนั้นความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังเป็นเรื่องทำความเข้าใจได้ยาก และมีความพยายามสร้างกระแสสังคม

จากนักวิชาการบางกลุ่มให้ศาลรัฐธรรมนูญคงอำนาจสูงสุดในลักษณะเช่นนี้ไว้ จึงไม่อาจบรรจลงในข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุนี้ ตามหลักการที่กล่าวมาพอเป็นสังเขปเป็นหลักการสากลของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและทั่วโลกยึดถือกันที่ว่า เขตอำนาจศาลซ้ำซ้อนกันไม่ได้ และสถานะหรือการใช้อำนาจของแต่ละศาลเป็นการใช้อำนาจฝ่ายตุลาการ จึงมีสถานะเสมอหรือเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในคดีหรือปัญหาเรื่องเดียวกัน ไม่อาจใช้ศาลเกินกว่าหนึ่งศาลพิจารณาชี้ขาดได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สมควรเข้าไปวินิจฉัยคดีนี้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมอยู่แล้ว ให้เกิดปัญหาเขตอำนาจศาลซ้ำซ้อนกันตามมาและปัญหาวังวนตามมาอีกไม่รู้จบ

ประการที่หก นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากใช้ความหมายในบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ อย่างกว้าง ที่ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามถ้อยคำที่ว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ใช้กับทุกบททุกมาตราของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น อาจจะทำให้เกิดผลในแง่เนื้อหา ดังนี้

๑. หากถือว่า ความหมายของถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไม่ว่าปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายใดก็ตาม ต้องอยู่ในความหมายนี้ จะขัดหรือแย้งไม่ได้ การให้คำจำกัดความบทนิยามศัพท์ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็จะต้องอยู่ในความหมายนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๗๐ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๓๓ (๕) มาตรา ๑๔๕ (๒) มาตรา ๑๔๖ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๘๖ มาตรา ๓๓๑ (๒) (๔) (๕) (๘) หรือนิยามศัพท์ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เพราะความหมายของถ้อยคำเหล่านี้แตกต่างกันไปแล้วแต่ความมุ่งหมายของแต่ละมาตรา หรือแต่ละกฎหมาย ซึ่งมีเจตนารมณ์จะใช้ในความหมายเฉพาะกว้างแคบอย่างไร แตกต่างกันไป ไม่อาจใช้ในความหมาย โดยเฉพาะเจาะจงตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น ความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นเรื่องเกี่ยวกับองคมนตรี การบัญญัติข้อห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามมาตรานี้ ก็เพื่อให้องคมนตรีเป็นอิสระไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรทางการเมืองเพื่อปฏิบัติหน้าที่องคมนตรีด้วยความเป็นกลางไม่ถูกครหาว่าเข้าข้างฝ่ายใด ดังนั้น ความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น

ของรัฐ” ตามมาตรานี้จึงเป็นความหมายต่อเนื่องจากถ้อยคำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ” จึงหมายถึงบุคคลที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้อาศัยการดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลดังกล่าวแทรกแซงเข้ามาในการปฏิบัติหน้าที่ขององคมนตรี หากองคมนตรีไปดำรงตำแหน่งที่มีชื่อตำแหน่งอย่างนี้ เช่น เป็นกรรมการตุลาการที่มีอำนาจอิสระไม่ถือว่าเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม มิได้เป็นข้าราชการ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของศาลยุติธรรมหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ย่อมไม่ต้องห้ามมิให้เป็นองคมนตรี หรือไปดำรงตำแหน่ง กรรมการของสภาในการพิจารณากฎหมาย เป็นต้น

หรือตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรานี้ต้องพิจารณาประกอบกับ “ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า “เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง” จึงไม่หมายรวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ฯลฯ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่องคมนตรีก็ตามที่กระทำหรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง

หรือมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจ ความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่ง ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองได้” ตามความหมายในมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ถ้อยคำว่า “หน่วยราชการ” ก็คือ “หน่วยงานของรัฐ” ก็คือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ก็คือ ล้วนแล้วแต่ไม่กินความไปถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ เพราะการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่มีไว้เพื่อบริหารปกครองประเทศ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ ถ้าเป็นองค์กรทางการเมือง เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะให้วางตนเป็นกลางทางการเมือง ตามความในวรรคสองไม่ได้ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยรวม บุคคลธรรมดาหรือแม้แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันย่อมไม่มีสิทธิขอให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามวรรคสองได้ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหรือประธานในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ บุคคลธรรมดาย่อมไม่มีสิทธิขอให้หัวหน้าหรือประธานในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการตามวรรคสามได้เช่นกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทนิยามหรือนิยามศัพท์หรือคำจำกัดความที่กฎหมายต่าง ๆ ให้ความหมายไว้ เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

หรือมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (๒) ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- (๓) ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู
- (๔) ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
- (๕) ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร
- (๖) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (๗) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (๘) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
- (๙) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน



(๑๐) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(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 หรือองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๑๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

หรือมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ”

หรือมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

หรือมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

หรือถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน คือ ถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่” กับ “หน่วยงานของรัฐ” ดังเช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หรือถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งจะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ดังเช่น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ

ที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

จากความหมายของถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่” กับ “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่” อย่างเดียว จะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับต่างบัญญัติความหมายขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อใช้กับกฎหมายนั้นๆ อันเป็นความมุ่งหมายพิเศษ ความหมายจึงกินความหรือครอบคลุมถึงบุคคลด้วยรูปแบบไม่เท่ากัน และอาจมีความหมายไปคนละทางเลยก็ได้ แสดงถึงว่าแม้ว่าจะมีจุดร่วมกันบางอย่างเหมือนกันก็ตาม แต่กฎหมายแต่ละฉบับก็มีความมุ่งหมายจะให้ใช้เป็นการเฉพาะกฎหมายฉบับนั้น ไม่ได้ใช้ในความหมายทั่วไป อันถือเป็นหลักการร่างกฎหมายว่า กฎหมายอาจให้บทนิยามความหมายของถ้อยคำเอาไว้เป็นพิเศษอาจแตกต่างกับความเข้าใจทั่วไปก็ได้ ดังเช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๕๐ ให้บทนิยาม “สัตว์น้ำ” หมายความว่ารวมถึง หินปะการัง ไข่ หรือซาก หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสัตว์น้ำ สำหรับทะเล พันธุ์ไม้น้ำอื่นๆ หรือมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๕๕ ให้บทนิยาม “สัตว์” หมายความว่ารวมทั้งน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ จำพวกที่ระบุ และไข่สำหรับใช้ทำพันธุ์ของสัตว์ปีก หรือมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันโรคและพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๔๕๕ ที่ให้บทนิยาม “พืช” หมายความว่ารวมถึงภาชนะที่ห่อหุ้มด้วย เป็นต้น ซึ่งความหมายแต่ละความหมายจะไม่ใช้ปะปนกันหรือนำความหมายมาประกอบรวมเข้าด้วยกันได้ มิฉะนั้น อาจต้องใช้สัตวแพทย์ไปป้องกันรักษาหินปะการังหรือพันธุ์ไม้น้ำ หรือสัตว์น้ำรวมถึงน้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์สัตว์ หรือภาชนะที่ห่อหุ้มพันธุ์ไม้น้ำไปด้วย ทำให้เกิดความสับสนปนเปกันไม่ต่างกับความพยายามให้จำกัดความเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยรวมเช่นกัน

เมื่อพิจารณาความหมายถ้อยคำที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เปรียบเทียบกันทั้งหมดไม่ว่าตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายแต่ละฉบับ จะเห็นข้อแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดว่า ต่างใช้ในความหมายเฉพาะบทบัญญัติหรือกฎหมายนั้นเท่านั้น ซึ่งกินความหมายครอบคลุมแตกต่างกัน จึงไม่อาจกำหนดให้ใช้ในความหมายทั่วไปได้ รวมทั้งขอบเขตความหมายทั่วไปของถ้อยคำดังกล่าว โดยสภาพเห็นได้ว่าไร้ขอบเขต เพราะเพียงแต่ความเห็นที่ว่า “รัฐ” คืออะไร “หน่วยงาน” คืออะไร “เจ้าหน้าที่” คืออะไร ก็เป็นถ้อยคำหรือคำที่สามารถอธิบายได้หลายแง่หลายมุม ไม่สามารถหาจุดยุติได้ ในทางนิติศาสตร์จึงถือกันว่าเป็นถ้อยคำที่ก่อนนำมาใช้จะต้องนิยามศัพท์ให้มีความหมาย

ชัดเจนเสียก่อน เพื่อมิให้ต้องเกิดปัญหาถกเถียงกัน เพราะเป็นหลักการร่างกฎหมายอย่างหนึ่งว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอนและต้องกำหนดขอบเขตของกฎหมายนั้นให้ชัดเจน มิฉะนั้นกฎหมายนั้นแทนที่จะก่อประโยชน์สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม จะกลายเป็นสิ่งที่สร้างความโกลาหลวุ่นวายแก่สังคมแทน หรือหากจะไม่ให้เกิดความอลหม่านก็ต้องใช้วิถีทางเพิกเฉยกฎหมายนั้นแทน สภาพกฎหมายก็จะไม่เป็นกฎหมาย หากความศักดิ์สิทธิ์ใดๆ มิได้

การร่างรัฐธรรมนูญโดยกำหนดถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” เป็นการร่างเพื่อให้มีการใช้ในความมุ่งหมายพิเศษ หรือเป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ทำนองเดียวกับที่ให้ความหมายในกฎหมายแต่ละฉบับ จึงต้องบัญญัติให้บทนิยามหรือนิยามศัพท์เอาไว้ให้ชัดเจน มิฉะนั้น แม้แต่ผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมาย ก็มีอาจหาขอบเขตหรือกรอบความหมายที่ชัดเจนของถ้อยคำนี้ได้ แต่เนื่องจากหลักประเพณีในการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ถือกันมา จะไม่มีการบัญญัติบทนิยามหรือนิยามศัพท์ไว้ เพราะถือว่ารัฐธรรมนูญต้องมีความชัดเจนแน่นอนหรือมิฉะนั้น การใช้ถ้อยคำต่างๆ เป็นภาษากฎหมายไว้ ไม่ว่าจะโดยมุ่งหมายเปิดช่องทางให้กฎหมายลูกสามารถนำไปนิยามศัพท์เป็นการเฉพาะให้แตกต่างกันไปได้ หรือเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษากฎหมายที่มีความหมายแน่นอนในกฎหมายลูกหรือกฎหมายรายละเอียดแล้ว เช่น ถ้อยคำว่า “เคหสถาน” ไว้ในความหมายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ หรือ “ที่ระโหฐาน” ไว้ในความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ อันถือว่าเป็นภาษากฎหมายที่มีความหมายแน่นอนแล้ว เป็นต้น กรณีเช่นนี้จึงต้องแก้ไขโดยวิธีการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีรายละเอียดครอบคลุมชัดเจนว่า หมายถึงอะไรบ้าง ดังเช่น รายละเอียดทำนองเดียวกับความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือบัญญัติในลักษณะให้คำอธิบายความหมายให้ชัดเจนดังเช่น ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น หรืออาจให้ถ้อยคำที่จะจำกัดขอบเขตหรือกำหนดกรอบความหมายไว้ด้วย ดังเช่น ถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีขอบเขตความหมายชัดเจนได้เพราะมีความหมายเฉพาะ “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น หรือถ้อยคำที่ตามหลังมาจึงทำให้การพิจารณาความหมายตกอยู่ที่ว่า อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่เท่านั้น ไม่ต้องไปสนใจความหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากนัก หรือแม้แต่ถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”

ตามความหมายในมาตรา ๑๐๕ (๖) กับมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีความหมายชัดเจนแน่นอนแตกต่างกัน โดยตามมาตรา ๑๐๕ (๖) จะมีขอบเขตความหมายชัดเจน โดยพิจารณาที่ถูกละออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือไม่ เป็นต้น

การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือในมาตรา ๑๔ ก็ตามที่ โดยไม่ได้ใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในสามประการดังกล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ถ้อยคำเหล่านี้เคลือบคลุมไม่ชัดเจน และเป็นถ้อยคำที่เห็นได้ชัดว่าไร้ขอบเขต อันแสดงให้เห็นความบกพร่องที่เกิดจากความไม่เชี่ยวชาญในการร่างและการใช้กฎหมายอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่เคลือบคลุมอย่างเดียวกันกลับไปปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๔ ซึ่งเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยแล้ว เป็นการส่อนัยให้เกิดปัญหาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ขัดแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันพระมหากษัตริย์หรือไม่ อันเคยเกิดปัญหาจริงมาแล้วในคราวที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเลือกองคมนตรีท่านหนึ่งเป็นคณะกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีปัญหาตามมาว่า กรรมการตุลาการดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามความหมายในมาตรา ๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ยังไม่เคยบัญญัติเกี่ยวกับถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มาใช้เช่นนี้ แต่เดิมองคมนตรีจึงสามารถเป็นกรรมการตุลาการได้ หากปล่อยให้เกิดปัญหานี้ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็จะแผ่ซ่านเข้ามาตามถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๔ ให้มีผลกระทบต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งที่ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เหตุการณ์จะเกิดทำนองเดียวกับการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในความหมายอย่างกว้างเพื่อวินิจฉัยคดีนี้

ด้วยเหตุนี้ ความบกพร่องอันเกิดจากการร่างรัฐธรรมนูญให้ความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เคลือบคลุมเป็นกรณีที่เห็นได้ชัดว่า จะแก้ไขโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจจะสร้างคำจำกัดความหรือบทนิยามเสียเองโดยไม่ใช้วิธีการตีความหาความหมายเฉพาะจากบทบัญญัตินั้นๆ เองตามหลักการใช้กฎหมาย ซึ่งการให้ความหมายลักษณะนี้จะกลายเป็นการสร้างกฎหมายที่แม้แต่ตามหลัก

การร่างรัฐธรรมนูญยังไม่อาจสร้างบทนิยามหรือบัญญัติลักษณะเป็นการให้คำจำกัดความหรือบทนิยามลงในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้กับทุกมาตราทุกเรื่องได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นจะเป็นการทำลายความหมายในกฎหมายอื่นให้ต้องนำมาใช้ในความหมายเดียวกันตามหลักการที่บทบัญญัติใดของกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันส่งผลให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกิดความแข็งกระด้าง (RIGID) ไม่ยืดหยุ่นโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากอยู่แล้ว ผลกระทบจะทำให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่อาจปรับสภาพไปตามวิวัฒนาการและพัฒนาการของบ้านเมืองได้ และกลายเป็นรัฐธรรมนูญบัญญัติลงไปในรายละเอียดมากเกินไป แทนที่จะเป็นการบัญญัติแต่เพียงกำหนดขอบเขตหรือกรอบไว้เท่านั้น ย่อมมีผลกระทบต่อการบัญญัติกฎหมายลูกหรือกฎหมายรายละเอียดที่มีความหมายครอบคลุมหลากหลายไม่ได้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญไปวางหลักการทำนองเดียวกับกรให้คำจำกัดความด้วยคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นการผิดหลักการรัฐธรรมนูญหรือวิถีทางที่แม้แต่รัฐธรรมนูญยังไม่อาจทำได้ จึงอาจส่งผลกระทบตามมาว่า ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายอื่นดังกล่าวมาข้างต้นเสียไป ต้องนำความหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญคตินี้วางไว้มาพิจารณาหรือใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อคำจำกัดความที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ไว้หรือไม่ด้วย ทั้งการนำไปใช้เหนือบทกฎหมาย ผู้ที่จะนำไปใช้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องนำคำจำกัดความที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ไว้ไปตีความต่อไป โดยยึดถือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนหรือเทียบเท่าอย่างน้อยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ผลที่ตามมายังมีปัญหาอีกมาก

หากถือว่าความหมายของถ้อยคำผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆของรัฐในเรื่องนี้ด้วยก็เท่ากับศาลรัฐธรรมนูญวางบรรทัดฐานให้ทุกองค์กรของรัฐผูกพันปฏิบัติตามด้วยแต่โดยเนื้อหาของคำวินิจฉัยคดีนี้มีแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเท่านั้น ขัดแย้งกับความมุ่งหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยเรื่องนี้ ความหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ก็มีคุณค่าทางนิติศาสตร์ไม่เท่ากับความหมายในกฎหมายนั้นๆ ดังกล่าว ทั้งองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระและศาลรัฐธรรมนูญมิอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายใดบังคับให้ต้องถือปฏิบัติตามทุกกรณี โดยไม่คำนึงถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ด้วย เป็นการสร้างคำจำกัดความแทนรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจใช้นิยามศัพท์ได้เสียเอง ให้ยึดถือเท่ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และเป็นการให้องค์กรต่างๆ ของรัฐผูกพันในเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยมิใช่ผลแห่งคำวินิจฉัย จึงเท่ากับเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำมาใช้กับเฉพาะกรณีที่มีปัญหาคดีนี้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดไม่อาจนำไปพิจารณากับกรณีอื่นหรือตามกฎหมายอื่นหรือขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ผลตามมาก็คืออาจจะได้รับการเพิกเฉย

ต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ขัดแย้งกับความมุ่งหมายของศาลรัฐธรรมนูญ

**ประการที่เจ็ด** ความหมายของบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” อย่างกว้างคืออะไร บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพบังคับและแสดงสถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีนัยหรือแสดงความหมายทำนองเดียวกับมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ทั้งปวง”

เมื่อเริ่มวิเคราะห์จากบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ดังกล่าวที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” ทำให้ได้ความหมายที่หากไม่พิจารณาให้ลึกซึ้งว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง โดยสิทธิและเสรีภาพนอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายแล้ว ยังอาจเกิดจากการรับรองโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกันหรือกล่าวได้ว่าเป็นการนำหลักกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) มาใช้โดยถือว่า ผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นผู้สร้างกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลเป็นกฎหมาย ซึ่งมีใช่หลักการในระบบซีวิลลอว์ (CIVIL LAW) อันเป็นระบบกฎหมายของไทยที่ถือว่า ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้ใช้หรือบังคับกฎหมายให้เป็นกฎหมาย เท่านั้น จากความหมายแบบนี้ที่เป็นความหมายอย่างกว้างและขยายอำนาจองค์กรของรัฐดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบ มาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วเป็นผลให้**บ่อเกิดรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนอกจากเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกับประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว ยังมีที่มาหรือบ่อเกิดได้เป็นกรณีที่สามารถคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสร้างรัฐธรรมนูญเองได้หรือรัฐธรรมนูญมิใช่เจตจำนง (WILL) ร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือเจตจำนงของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน** อันเป็นแนวคิดและที่มาพื้นฐานของอำนาจสูงสุดหรือองค์กรสูงสุดของศาลรัฐธรรมนูญ

หลักการนี้จะแตกต่างกับรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรตามระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษที่ศาลอังกฤษเป็นเพียงวินิจฉัยให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองหรือจารีตประเพณีหรือเพียงแต่ทำให้ประเพณีการปกครองหรือจารีตประเพณีชัดขึ้นเป็นกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ศาลอังกฤษ

ต้องมีหลักที่จะยึดถือตามจารีตประเพณี ประเพณีการปกครอง คำวินิจฉัยของศาลที่มีมาก่อน และหลักการใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดขั้นตอนมากมาย เป็นกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ต่างกับศาลในระบบซีวิลลอว์ที่ยึดถือกฎหมายเป็นหลักเช่นกัน มิใช่ศาลอังกฤษสามารถวินิจฉัยคดีหรือสร้างหลักกฎหมายใหม่ได้เองตามอำเภอใจหรือไร้กฎเกณฑ์ ดังที่มีการเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำอยู่อย่างที่บางคนเข้าใจผิดกัน

ความจริงแล้ว การพิจารณาพิพากษา ความหมายมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๗ อาจจะได้ความหมายดังกล่าวก็จริง หากพิจารณาจำแนกบทบัญญัติทั้งสองอย่างเป็นระบบตามหลักการใช้รัฐธรรมนูญที่ถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ที่แท้จริงแล้ว ความหมายอย่างกว้างดังกล่าวยังมีจุดอ่อนช่องว่างมากมาย ดังเช่น เป็นความหมายที่อยู่ในคนละระบบกฎหมายของไทย จึงจะใช้ความหมายอย่างกว้างตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้สร้างหรือที่มาหรือบ่อเกิดรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจไม่ได้ หรือบทบัญญัตินี้ดังกล่าวหากใช้ในความหมายเกี่ยวกับอำนาจรัฐหรือขอบเขตหรือกรอบอำนาจขององค์กรของรัฐจะต้องตีความในทางจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐอย่างเคร่งครัด หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จะไม่ตีความขยายอำนาจหรือกรอบอำนาจของตนเองออกไปแตกต่างกับการตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากไม่ได้ห้ามหรือจำกัดไว้จะต้องตีความในความหมายอย่างกว้างคือถือว่าประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำได้ หรือความหมายดังกล่าวทำให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะอย่างน้อยเสมออำนาจอธิปไตยโดยรวมหรือรัฐอธิปไตยหรือคำวินิจฉัยของศาลมีสถานะอย่างน้อยเสมอกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปไม่ได้กับหลักการนิติรัฐหรือนิติธรรม ที่ถือว่าการปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้นที่จะมีสถานะสูงสุดได้ในรัฐนั้น การแยกอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกไปเท่ากับเป็นอำนาจที่หลุดออกจากกรอบรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลตามมาให้ศาลรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยจะกลายเป็นอำนาจที่เหนือกว่าอำนาจอธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ที่แม้แต่องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาลยุติธรรมที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงจะถูกผูกพันเด็ดขาดสูงกว่ารัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นอำนาจไร้ขอบเขตที่มีอาจมีได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หรือหากพิจารณาตามระบบการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ถือว่าเป็นหัวใจหรือแก่นหรือกลไกหรือระบบควบคุมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตามมาทั้งหมด เป็นบทบัญญัติที่รับรองอำนาจและหลักการของรัฐธรรมนูญ อันมีความหมายตามมาว่าบทบัญญัติในหมวดหรือมาตราต่อไปหรือกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ออกตามมา เป็นเพียงบทขยายหรือจะต้องใช้ในกรอบ



ขอบเขตในบททั่วไปนี้ จะใช้ไปในทางขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อตามมาตรา ๗ บัญญัติที่มาหรือบ่อเกิดรัฐธรรมนูญไว้เพียง ๒ กรณี คือ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้กับประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ได้รับรองคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ด้วย และมาตรา ๗ บัญญัติไว้ชัดว่า “ให้วินิจฉัย” ประกอบกับบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ใช้เกี่ยวกับ สิทธิและเสรีภาพเท่านั้น มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ทุกเรื่องทุกกรณี ทั้งต้องใช้ในทาง “รับรอง” เท่านั้น มิได้ให้ใช้อำนาจในการจำกัดหรือตัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อพิจารณา ประกอบกันทั้งหมดจะให้ความหมายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยรับรองสิทธิและเสรีภาพโดย วินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจะเป็น ความหมายอย่างแคบถูกต้องตามหลักการใช้รัฐธรรมนูญและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างแท้จริง เป็นต้น และยังมีเหตุผลอื่นๆ อีกมากที่ผู้ทำคำวินิจฉัยเคยกล่าวมาบ้างแล้วและคงจะ ได้กล่าวอีกต่อไป

แต่ด้วยความหมายอย่างกว้างเป็นความหมายที่เข้าใจง่ายไม่ลึกซึ่งอะไรมากนัก สามารถเข้าได้กับ สามัญสำนึกแบบอำนาจนิยมตามยุคตามสมัย จึงเกิดความเข้าใจกันไปว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นที่มาหรือบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญอีกกรณีหนึ่ง ทำนองเดียวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับประเพณี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นที่มาของแนวความคิด ต่อมาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นเพียงการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญตามอำนาจหน้าที่ซึ่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจล่วงล้ำ ออกนอกเหนือกรอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ และเมื่อสถานะคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญเป็นที่มาหรือบ่อเกิดรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะเป็นกฎหมายที่ประชาชนทุกคน ผู้กผัน หรือ ต้องยึดถือไว้ได้อย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญเช่นกัน อำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีสถานะอย่างน้อยเทียบเท่าอำนาจอธิปไตยโดยรวม และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีสถานะอย่างน้อยเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้สามารถสร้างหรือกำหนดหรือบัญญัติรัฐธรรมนูญเองได้

ดังนั้น ด้วยความหมายอย่างกว้างที่ชวนให้เข้าใจได้เช่นนี้ของบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดอันใด ที่คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ หรือสามารถเข้าไปวินิจฉัยคดีได้ ทุกเรื่องทุกกรณีโดยรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ก็ได้ หรือจะวินิจฉัยให้ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ อันเป็นไปตามมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางคนที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจหรือใช้อำนาจได้อย่างไรขอบเขตหรือใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งความมุ่งหมายทำนองนี้มีปรากฏตั้งแต่เป็นกรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ฉบับเดือนมีนาคม ๒๕๕๐ ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญใน (๕) ของข้อ ๑.๒.๔ ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นที่สุดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลทั้งหลาย และองค์กรตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” แล้ว อันแสดงว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้มีพื้นฐานแนวคิดอย่างเป็นระบบมาตั้งแต่ก่อนจะเริ่มร่างรัฐธรรมนูญและหากศึกษาข้อเรียกร้องของคนบางกลุ่มตามมาก็จะเห็นได้ว่าเป็นการยืนยันตามแนวทางการใช้อำนาจทำนองนี้ของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการที่เป็นไปไม่ได้ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยสากล ในปัจจุบัน และเป็นแนวทางใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในประวัติการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของไทยหรือประเทศใดมาก่อนเช่นเดียวกับอีกมากมายหลายเรื่อง

ศาลรัฐธรรมนูญก็เคยใช้อำนาจในแนวทางเช่นนี้ วินิจฉัยคดีมาก่อนหลายเรื่อง เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (แอล.โอ.ไอ) ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (I.M.F) เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือการถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งโดยกล่าวหาว่ามีพฤติกรรม سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงต้องดำเนินการตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตาม มาตรา ๓๑๕ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ (๑๔) มาตรา ๑๑๘ (๑๐) มาตรา ๑๓๓ (๘) มาตรา ๑๔๑ (๕) มาตรา ๑๖๘ (๓) มาตรา ๒๑๖ (๘) มาตรา ๒๖๐ (๖) มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ และมาตรา ๓๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้ามขึ้นตอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ ไป อันหมายความว่า ก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ยังไม่ใช้กระบวนการที่ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน และคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจรับเรื่องหรือลงมติว่าข้อหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่ หรือไม่มีอำนาจเข้าไปลงมติขอกกล่าวหาใดไม่มีมูลและให้ขอกกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป หรือไม่มีอำนาจส่งรายงานต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖

เมื่อตัดชั้นตอนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออก โดยข้ามไปใช้มาตรา ๓๐๗ เฉย หมายความว่าเมื่อประธานวุฒิสภารับเรื่องตามมาตรา ๓๐๕ แล้วก็ให้ใช้กระบวนการตามมาตรา ๓๐๗ ประกอบมาตรา ๓๒๒ วรรคสองได้ทันที กล่าวคือให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาลงมติอย่างมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

แต่คดีดังกล่าว ประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) กลับส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนตามมาตรา ๓๐๕ แล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงมติว่า มีปัญหาเบื้องต้นจะต้องวินิจฉัยก่อนว่า หนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นสัญญาอันจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง หรือไม่ก่อน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงได้ทำหนังสือส่งเรื่องไปยังประธานรัฐสภาขอให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ประธานรัฐสภาจึงได้ส่งเรื่องตามปัญหาดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ แต่แทนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับหรือยกคำร้อง เพราะเป็นการส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญกลับไปวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้ จึงเท่ากับยอมรับและรับรองกระบวนการหรือขั้นตอนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ ลงมติว่าข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวไม่มีมูล เป็นผลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป แทนที่จะเป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ซึ่งเป็นการตัดตอนอำนาจของที่ประชุมร่วมของรัฐสภาดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยและได้วินิจฉัยปัญหานี้โดยละเอียดไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของผู้ทำคำวินิจฉัยแล้ว

ผลของคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ของศาลรัฐธรรมนูญอาศัยความหมายอย่างกว้างของมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐสภายอมรับผูกพันตามคำวินิจฉัยนี้ เท่ากับเป็นการเพิ่มเติมขั้นตอนตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๐๕ มาตรา ๓๐๖ เข้าไปในมาตรา ๓๒๒ วรรคสองด้วยอย่างชัดเจน อันถือได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่รัฐสภาต้องยึดถือตามแนวทางนี้ อันเป็นแนวทางตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ โดยผลที่ตามมาก็ไม่ต่างอะไรกับว่า หากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ยังต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแทนที่จะยึดถือบทบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ จึงมีความหมายตามมาว่าเท่ากับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีศักดิ์ หรือสถานะสูงกว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กลายเป็นว่า แม้แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่อาจขัดหรือแย้งต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ผลทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้แจกแจงรายละเอียดไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวแล้ว

นอกจากนี้ การที่อ้างให้ศาลรัฐธรรมนูญสอดแทรกเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยเสียทุกเรื่องทุกกรณี โดยอ้างว่า เป็นการตีความรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่เพียงผู้เดียว หรือดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญเสียแต่เพียงผู้เดียว ทั้งที่กรณีเช่นนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปพิจารณาวินิจฉัย และโดยเนื้อแท้แล้วมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือมีการอ้างกันว่ากรณีเป็นปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหานี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ อย่างกว้างนี้ไปใช้ทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรอื่น อันเป็นลักษณะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ถือว่าเป็นเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทุกคน และมีได้ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนเช่นนี้ได้

ด้วยเหตุนี้ การใช้ความหมายอย่างกว้างของถ้อยคำว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...” ประกอบกับถ้อยคำที่ตามมาว่า “...ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” กับถ้อยคำในมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” เป็นผลให้คาดคิดกันว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณีมีผลผูกพันเป็นการทั่วไปถึงประชาชนทุกคน โดยผ่านผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เท่ากับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นคำสั่งของรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์หรือสถานะอย่างน้อยเสมอกฎหมายรัฐธรรมนูญไป เหล่านี้คือที่มาของหลักการที่สร้างขึ้นตามความคิดของคนบางกลุ่มที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดหรือมีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ที่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาอะไรก็ได้ที่แม้แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ หรือบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนหรือบัญญัติไว้แต่บกพร่องไม่อาจใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยหากไม่ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็ให้ใช้ผ่านกระบวนการของศาลรัฐธรรมนูญได้

หลักการจัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรสูงสุดหรือมีอำนาจสูงสุด มีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวทางที่มีคนกลุ่มหนึ่งอ้างว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองตามแนวความคิดแบบอำนาจนิยมของตน ทั้งที่การปฏิรูปการเมืองตามความหมายที่ควรจะเป็นมิใช่ตามแนวทางนี้ และเกิดจากความจำเป็นที่เกิดจากการจัดองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่และจัดองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกไปมากมาย โดยไม่คำนึงถึงอำนาจนั้นจะมาจากการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยหรือไม่ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสากลหรือไม่ ความจำเป็นเพื่อจัดระเบียบอำนาจหน้าที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องสถาปนาศูนย์ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วุฒิสภา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีสายการควบคุมลดหลั่นกันไป โดยศาลรัฐธรรมนูญจะทรงอำนาจสูงสุดไว้ที่จะกำหนดแนวทางและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ทุกองค์กร ด้วยเหตุนี้จึงมักจะมีการเรียกร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตีความการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากใช่เป็นการเข้าไปพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงไม่ หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติจะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาชนโดยทั่วไป อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนเท่านั้นมิใช่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทำนองดังกล่าวเป็นอำนาจในเชิงตรวจสอบควบคุม หากใช่อำนาจในเชิงตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามหลักสากล อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามแนวทางนี้ เป็นอำนาจที่แม้แต่พระมหากษัตริย์ที่ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยังมีอำนาจเช่นนี้ ทั้งที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสถานะความเป็นสถาบันสูงสุดคือทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลแล้วก็ตาม กลับมีศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดกว่า อำนาจลักษณะเช่นนี้จึงถือไม่ได้ว่าเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย หรือมิฉะนั้นก็มีอำนาจตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย อำนาจเช่นนี้จึงมิใช่อำนาจที่จะมีอยู่ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย

เนื่องจากการใช้อำนาจตามความหมายอย่างกว้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสูงสุดดังกล่าวขัดต่อประเพณีและวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดรูปแบบองค์กรและอำนาจตามรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเดิม เกิดความลัทธิขึ้นมาไม่เข้ากับหลักการปกครองเดิม ทำให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกจำกัดไปโดยอัตโนมัติ โดยจะมีการเพิกเฉยไม่สนใจที่จะยอมรับเอาไปใช้อย่างจริงจังเหมือนรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามอำนาจในแนวทางนี้ก็ควรมีอยู่ในการปกครองของไทย โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจอย่างจำกัดตามแนวทางประชาธิปไตยได้ โดยใช้อำนาจอยู่ในกรอบหรือขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และตามระบบศาลรัฐธรรมนูญสากลอย่างเคร่งครัด และไม่ควรก่อกระแสให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจนอกกรอบแนวทางนี้ เพราะการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนอกกรอบแนวทางนี้ อาจดูเหมือนสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ แต่ความจริงแล้วกลับก่อปัญหาอื่นบานปลายตามมาโดยบางครั้งอาจเป็นเพียงแต่ทำลายหลักการ บางครั้งอาจมีผลเสียหายปรากฏเป็นรูปธรรม หรือทำให้เกิดปัญหายุ่งยากยิ่งขึ้นตามมาอีก ดังเช่นปัญหาที่จะตามมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่ได้วินิจฉัยรับรองการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ทำให้เกิดปัญหายุติไป กลับยังมีผลตามมาในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ยังไม่อาจทำได้เพราะไม่มีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๒๗๘ อยู่นั่นเอง และครั้งนี้เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะอ้างได้ตามคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาอ้างได้อีก ปัญหาที่จะย้อนกลับมาเหมือนเดิมก็จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญหรือจะใช้สิทธิขังดูแลตั้งต่อไป โดยอ้างเหตุใหม่หรือให้วุฒิสภานายกรัฐมนตรีผ่านเรื่องความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอย่างไร้ใจทบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม แต่ก็เกิดปัญหาอย่างเดียวกันขึ้นอีกในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และการเลือกคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ผลที่สุดจะไม่ใช่เป็นการทำลายรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิงเท่านั้น ยังกระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กับทำลายศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญเองอย่างไม่มีชั้นดีอีกด้วย เป็นต้น

นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ทำคำวินิจฉัยก็เคยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตนในคดีก่อนๆ อีกหลายประการจึงไม่ขอยกขึ้นมากล่าวอีกในคดีนี้ แต่โดยสรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ความหมายอย่างกว้างของบทบัญญัติมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ควรนำมาใช้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะมีพื้นฐานหลักการเป็นคนละระบบที่ขัดแย้ง เข้ากันไม่ได้ มิฉะนั้นจะนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับระบบ และหลักการเกิดปัญหาและอุปสรรคตามมาอีก อันกระทบต่อพัฒนาทางการเมือง การปกครอง และการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่เห็นชอบด้วยกับการวินิจฉัยคดีนี้ โดยเห็นสมควรยกคำร้องอีกประการหนึ่ง

**ประกาศที่แปด** การใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นการใช้สิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนในทางนิติบัญญัติและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของสิทธิทางการเมืองของประชาชน อันถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ประชาชนทุกคนของรัฐจะพึงมีในระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนไว้ในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่จะบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองไว้ในหมวด ๓ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อันแสดงถึงสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย แต่ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา มาตรา ๑๒๕ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามข้อ (๑) ถึงข้อ (๔) มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามข้อ (๑) ถึงข้อ (๔)

จึงแสดงว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นกัน แม้ไม่ถึงกับเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ อันเป็นการยึดตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและตามหลักสากลที่ต้องถือว่าสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือที่เป็นสาระสำคัญที่ทุกรัฐจะต้องให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่การที่สิทธิทางการเมืองดังกล่าวรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองโดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จะใช้สิทธิไว้แล้วแม้จะไม่เหมือนกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในหมวดที่ ๓ แต่ก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดเป็นการเฉพาะอีก จึงต้องถือว่าสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองที่เป็นสาระสำคัญรัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามความหมายในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ใช้วิธีการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้งตามแบบเดิม สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาปัจจุบันจึงกลายเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถือว่าเป็นสิทธิทางการเมืองของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้ว การเป็นสมาชิกภาพของวุฒิสภาจึงมิใช่อยู่ในอำนาจการแต่งตั้งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญเช่นนายกรัฐมนตรีอย่างเช่นในอดีต อันเป็นแนวทางเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ ผลก็คือสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” อันมีผลโดยอัตโนมัติตามก็คือ ได้รับความคุ้มครองตามหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

กล่าวพอสังเขปได้ว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิทางการเมืองดังกล่าวนี้ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายถึง การใช้อำนาจของทุกองค์กรไม่ว่า จะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังเช่น คดีนี้ได้แก่คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ศาลยุติธรรม หรือแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม ต้องใช้ไปในทางคุ้มครองรักษาสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะใช้ไปในทางตัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิ โดยที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งไม่ได้แม้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่สิทธิทางการเมืองดังกล่าวเป็น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ให้อำนาจเช่นนั้นต้องออกมาโดยชอบตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญด้วยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องใช้อำนาจ ตีความหมายนี้โดยคำนึงถึงสิทธินี้ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ ให้ออกได้เท่านั้นที่จะจำกัดหรือตัดสิทธินี้จากประชาชนชาวไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นลักษณะ บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ ก็ต้องใช้อำนาจตีความโดยคำนึงถึงสิทธิก็คือต้องตีความไปในทางคุ้มครองสิทธิหรือตีความ อย่างเคร่งครัด อันหมายถึงจะต้องให้เกิดการเสียหายอย่างจำกัดที่สุด และกระทบกระเทือนเฉพาะตัวบุคคล โดยในแง่บุคคลเฉพาะตัวก็ต้องจำกัดเฉพาะของบุคคลที่เป็นความเท่านั้น มิใช่หมายถึงขนาดทำให้เสียหาย เป็นประเภทบุคคลหรือเป็นการทั่วไป ลักษณะการจำกัด หรือตัดสิทธิกรณีนี้ได้ จึงจะมีได้เฉพาะรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้ออกได้กรณีหนึ่ง อีกกรณีหนึ่งก็คือใช้อำนาจแบบศาลยุติธรรมเท่านั้น ที่จะทำให้การเสียหายมิได้เป็นการเฉพาะตัวบุคคลได้ วิธีการและใช้อำนาจลักษณะนี้ คณะกรรมการ การเลือกตั้งและอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ตามแนวทางคดีนี้ไม่อาจกระทำได้

พอกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจในความหมายอย่างกว้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในแนวทางนี้ แตกต่างกับการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมที่จะเสียหายหรือมีสิทธิเฉพาะตัวบุคคลนั้นเพียง ผู้เดียว และถือเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ ไม่มีผลกระทบเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิบุคคลภายนอกคดี แต่การใช้อำนาจตีความของศาลยุติธรรมก็แตกต่างกับการใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ที่ให้คำ



จำกัดความหมายไว้ โดยมีผลเป็นการเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเทียบเท่ากับการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้พิพากษาสมทบเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้าม ไม่ใช่บุคคลนั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามเพียงคนเดียวตามความหมายในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) แต่หมายถึงผู้พิพากษาสมทบทุกคน แม้มิได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็เสียสิทธิทางการเมืองไปด้วย แตกต่างกับอำนาจของศาลยุติธรรมที่วินิจฉัยว่า หากนาย ก. เป็นบุคคลต้องห้ามเพราะเป็นผู้พิพากษาสมทบ หมายถึง นาย ก. เสียสิทธิแต่เพียงผู้เดียว ผู้พิพากษาสมทบอื่นตราบใดที่มีได้สมัครและมีได้มีคำสั่งของศาลยุติธรรมบุคคลนั้น ยังมีสิทธิทางการเมืองเช่นนั้นโดยบริบูรณ์ โดยการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางอันเป็นลักษณะการใช้อำนาจประเภทอำนาจนิติบัญญัติมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางทำนองเดียวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้ง อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจประเภทอำนาจบริหาร แตกต่างกับการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวอันเป็นลักษณะพิเศษของการใช้อำนาจประเภทอำนาจตุลาการ ในกรณีเปรียบเทียบเช่นนี้การใช้อำนาจศาลยุติธรรมย่อมเป็นไปในทางคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ นี้แล้ว คงไม่ต้องกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พยายามให้ความหมายอย่างกว้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปก้าวล่วงการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมและหลีกเลี่ยงไม่สร้างคำจำกัดความให้มีความหมายเป็นการทั่วไปเสมอรัฐธรรมนูญได้แต่กลับดำเนินการตรงกันข้ามจึงเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นควรยกคำร้อง

ประการที่เก้า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) อยู่แล้ว ซึ่งอาจเกิดจากความไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ลอกเลียนเอาแนวทางตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๕ ก่อนที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองมาใช้โดยไม่เข้าใจว่า หลังจากประเทศไทยเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว หากกำหนดให้ตำแหน่งใดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการเลือกตั้งแล้ว จะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้มีคุณสมบัติเป็นพิเศษแตกต่างกันเองหรือแตกต่างกับมาตรฐานที่ยอมรับกันระหว่างประเทศมิได้ ซึ่งอาจถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและอาจถือว่าขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคีได้

กล่าวคือ ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติไว้ในข้อ ๒ ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในปฎิญญานี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม สถานะทางเศรษฐกิจ สถานะของบุคคลใดก็ตาม”

นอกจากนี้ การจำแนกความแตกต่างโดยอาศัยพื้นฐานแห่งสถานะทางการเมืองหรือเขตอำนาจศาล หรือสถานะระหว่างประเทศของรัฐหรือดินแดนซึ่งบุคคลนั้นสังกัดจะกระทำมิได้ ไม่ว่าดินแดนดังกล่าว จะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์ มิให้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอำนาจอธิปไตยอย่างอื่นใด ก็ตาม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองในส่วนที่ ๒ ข้อ ๒ ว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องเคารพและให้ความมั่นใจแก่บรรดาปัจเจกชนทั้งปวง ภายในอาณาเขตของตนและอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าอย่างใด ๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม สถานะทางเศรษฐกิจ สถานะของบุคคลอื่นใดก็ตาม”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติรับรองการไม่เลือกปฏิบัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสาม วรรคสี่ ที่ถือได้ว่าเป็นการให้ความหมายของการเลือกปฏิบัติสำหรับประเทศไทยไว้ว่า “การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การฝึกอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

การไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้บุคคลเสมอกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) ดังนั้น การพิจารณาว่าเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องอายุและการศึกษาอบรมที่จะเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นหรือไม่ เช่น กำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ เป็นการกำหนดเพื่อขจัดอุปสรรคให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น กล่าวคือไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้ใด สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเสรีแล้ว และกรณีเช่นนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญของพลเมือง จึงมิได้กำหนดเกี่ยวกับการฝึกอบรม เพราะไม่สามารถอ้างได้ว่า การกำหนดเกี่ยวกับการศึกษาขั้นต่ำเป็นมาตรการ

ที่เป็นไปเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าเทียมกับบุคคลอื่นตรงไหน เป็นต้น

แต่กรณีคำอธิบายเช่นเดียวกันอย่างข้างต้นใช้ไม่ได้กับกรณีการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๗ (๒) ที่กำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ที่แตกต่างกับการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๒๕ (๒) ที่กำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ การอ้างว่าจำเป็นต้องกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ เพราะเป็นองค์กรตรวจสอบ (ความจริงเป็นองค์กรควบคุมซึ่งจะยังไม่อธิบายในตอนี้) มีสถานะและอำนาจสูงกว่าองค์กรอื่น จึงต้องใช้บุคคลที่มีอายุมากกว่า คำอธิบายเช่นนี้หาใช่เป็นมาตรการที่อยู่บนพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นแต่อย่างใด ทั้งเป็นการอธิบายที่อยู่บนพื้นฐานอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่เท่าเทียมกัน ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ถือว่าทุกอำนาจตามรัฐธรรมนูญทุกประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างเป็นอำนาจอธิปไตยที่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐแล้ว จึงมีสถานะและอำนาจเท่าเทียมกันทุกอำนาจทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งไม่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมถือเอาเกณฑ์อายุสี่สิบปีบริบูรณ์ เหตุใดไม่ใช่ยี่สิบปีบริบูรณ์ หรือสามสิบเก้าปีบริบูรณ์ หรือสี่สิบเอ็ดปีบริบูรณ์ เป็นต้น เหตุผลที่ให้จึงอยู่บนพื้นฐานที่ผิดพลาดและผิดหลักตรรกศาสตร์

เช่นเดียวกับการกำหนดการศึกษาอบรมว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่ว่าจะผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๗ (๓) หรือผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕ (๓) ก็ตาม ซึ่งแต่เดิมผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งดังเช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเกี่ยวกับการศึกษาอบรมไว้เลย เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๕ แม้ว่าอาจจะแฝงเกี่ยวกับการศึกษาอบรมในระดับพออ่านออกเขียนได้เข้าไปได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกำหนดการศึกษาอบรมให้สูงกว่านั้นในกรณีเป็นบุคคลที่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา ๑๐๕ อนุมาตรา ๑ ได้ก็ตาม เป็นต้น เพราะการกำหนดเกี่ยวกับระดับการศึกษาให้สูงกว่าพออ่านออกเขียนได้หรือสูงระดับอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่สามารถอธิบายเหตุผลให้อยู่บนพื้นฐานว่าเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นได้อย่างไร

ดังนั้น การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่เสมอกันในเรื่องอายุก็ดี หรือได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกันโดยเหตุแห่งความแตกต่าง

ในเรื่องอายุของสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงถึงสี่สิบปีบริบูรณ์และการศึกษาอบรมของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งสองประเภทต้องสำเร็จการศึกษา อย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่าที่ดี จึงถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่มีผลทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการกำหนดระดับการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เห็นได้ชัดเจนว่ามีคนไทยหลายคนและเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศด้วยไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้เลยชั่วชีวิต แม้ว่าจะมีส่วนหนึ่งสามารถศึกษาต่อระดับปริญญาตรีได้ แต่ก็อาจมิใช่สิ่งจำเป็นสำหรับบุคคลนั้น สิทธิทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญที่จะบ่งบอกความเป็นพลเมืองไทยหรือชนชาวไทย อันประกอบด้วยสิทธิเลือกตั้งกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงเท่ากับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ไม่อาจสำเร็จการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่าได้เลย ต้องสูญเสียสิทธินั้นไป ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งกันตามมาได้ ๒ แนวทางกล่าวคือ หากบุคคลเหล่านี้มิใช่เป็นชนชาวไทยหรือพลเมืองไทยก็ย่อมไม่มีปัญหาที่จะสูญเสียสิทธินี้ได้ ดังเช่น การกำหนดให้บุตรคนต่างด้าวต้องสำเร็จการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ก็เพราะมีพื้นฐานปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติไทย หรือมิฉะนั้นหากบุคคลที่ขาดสิทธิหรือเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามความเป็นจริงเช่นนี้ ยังถือว่าเป็นพลเมืองไทยหรือชนชาวไทย ก็ต้องถือว่ามี การเลือกปฏิบัติเพราะการกำหนดมาตรการเช่นนี้มีผลตามมาก็คือ ทำให้เกิดบุคคล ๒ กลุ่มหรือชนชั้นขึ้นมา คือกลุ่มหรือชนชั้นปกครองที่ต้องมีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป กับกลุ่มหรือชนชั้นถูกปกครองคือผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีลงมา

หากสังเกตประกอบกับผู้ที่สามารถดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ว่าจะเป็นกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งต้องแต่งตั้งมาจากผู้สำเร็จการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทั้งนั้น ยกเว้นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ยังพอเปิดช่องทางให้บุคคลที่สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีเข้ามาเป็นได้ ส่วนผู้พิพากษาศาลยุติธรรมก็ย่อมต้องสำเร็จการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีเช่นกัน และตำแหน่งรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมาตรา ๒๐๖ (๓) ก็กำหนดให้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าเช่นกัน และหากสังเกตไปถึงคณะกรรมการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยแล้ว ก็ล้วนแล้วแต่มีตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาแห่งรัฐสอดแทรกเข้าไปในการสรรหาด้วยเสมอ ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓๘ (๑) การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๗ (๑) การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม

หรือตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ (๑) การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ (๑) การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ (๑) เป็นต้น โดยไม่สามารถอธิบายได้ว่า ตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาแห่งรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยเหตุเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออย่างไร หรือเพื่อแสดงให้เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาแห่งรัฐสร้างหรือผลิตกลุ่มหรือชนชั้นปกครอง จึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการสรรหาและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยเสมอ ซึ่งเป็นคำถามที่ล้วนแล้วแต่มีคำตอบที่ไม่เป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั้งสิ้น

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมือง ที่ได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญของพลเมือง ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๑ (๑) (๓) ที่กำหนดว่า “(๑) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการปกครองแห่งประเทศตน ไม่ว่าโดยตรงหรือผู้แทนซึ่งเลือกกันมาอย่างอิสระ

.....

(๓) เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจปกครองประเทศ เจตจำนงนี้จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งเป็นไปตามวาระอย่างแท้จริง ด้วยการให้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันและโดยการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนอย่างอิสระคล้ายคลึงกัน”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ในส่วนที่ ๒ ข้อ ๒๕ (ก) (ข) ที่กำหนดว่า “พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน โดยไม่มีเหตุแห่งความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อ ๒ และไม่มีเหตุจำกัดตัดทอนโดยไม่ชอบดังนี้

- ก. มีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างอิสระ
- ข. มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามวาระ อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปและเสมอภาคโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งรับรองหลักการแสดงเจตจำนงอย่างอิสระของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง”

ตามหลักการไม่ว่าตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง จะเห็นได้ว่าไม่อาจจำแนกความแตกต่างระหว่างสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นสิทธิทางการเมืองประเภทหนึ่งในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะตั้งบนพื้นฐานความแตกต่างในเรื่องอายุหรือการศึกษาอบรม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดความหมายของการเลือกปฏิบัติและการกำหนดมาตรการของรัฐที่ถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสาม วรรคสี่ แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลับมิได้คำนึงถึงความหมายเสียเอง โดยไปกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาให้แตกต่างกันเสียเอง แม้จะไม่ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพราะเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจมีปัญหาว่าเป็นการกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อปฎิญญาหรือกติการะหว่างประเทศทั้งสองนี้หรือไม่ แต่ปัญหาเช่นนี้จะกลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศอันอยู่นอกเหนืออำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สาเหตุแห่งปัญหานี้ คงเกิดจากแนวความคิดดั้งเดิมที่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นองค์กรที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎรเป็นการภายใน เพื่อมิให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเกินไป และเพื่อให้การใช้อำนาจของวุฒิสภาสมบูรณ์ขึ้น คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องอาศัยคุณสมบัติพิเศษ โดยอาจเลือกจากตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกสาขาอาชีพจะได้มีโอกาสเข้าร่วมในการใช้อำนาจรัฐได้อีกทางหนึ่ง นอกจากการเลือกตั้งทั่วไปอันแตกต่างกับเป้าหมายของการเลือกตั้งที่จะจำกัดอยู่ในกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มคนตามสาขาอาชีพ เช่น กลุ่มนักการเมือง อดีตข้าราชการ หรือนักธุรกิจ เป็นต้น เป็นส่วนใหญ่ การใช้วิธีการเลือกตั้งตามความเป็นจริงแล้ว จะจำกัดประเภทหรือที่มาของผู้จะได้รับเลือกตั้งมิได้ จะห้ามประชาชนมิให้เลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือโจมตีประชาชนที่เลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเข้ามา ย่อมถือว่าประชาชนถูกแทรกแซงหรือไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเสรีหรืออิสระได้

นอกจากนี้ ด้วยวิธีการเลือกตั้งอย่างเดียวกันแต่มีรายละเอียดแตกต่างกันไป ดังเช่น ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ว่าจะให้หาเสียงหรือไม่ หรือจะกำหนดว่าไม่ควรเลือกจากนักการเมืองหรือผู้เกี่ยวข้องกับนักการเมืองก็ตาม ก็มีผลไม่แตกต่างกัน คือได้กลุ่มบุคคลทำนองเดียวกันเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ เพราะประชาชนทุกคนต่างมีหลักคิดในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกไม่แตกต่างกัน หรือหากเปรียบเทียบว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีแนวโน้มที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาได้เช่นกัน และกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่นี้ก็คงมีกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากนัก เป้าหมายที่อ้างว่าจะสามารถปฏิรูปการเมืองได้ย่อมไม่น่าบรรลุผลด้วย

การใช้วิธีการเลือกตั้งดังกล่าว วิธีการเลือกตั้งเป็นเพียงกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองเท่านั้น หากใช้วิธีการแก้ปัญหาด้านการเมืองได้ทุกเรื่องไม่ ต้องใช้วิธีการอื่นประกอบอย่างสมดุลด้วย

หลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติในการสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดกันขึ้นมา ก็เพราะอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงดังกล่าวว่า เมื่อใช้วิธีการเลือกตั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แตกต่างกันไป ก็มีผลเป็นเพียงการจำกัดหรือตัดสิทธิบุคคลบางกลุ่มออกไปเท่านั้น ทำให้บุคคลบางกลุ่ม หากลงสมัครรับเลือกตั้งก็อาจได้รับเลือก การตัดสิทธิบุคคลกลุ่มนั้นออกไปก็เพื่อให้บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งเข้ามาแทน ย่อมเห็นได้ชัดว่าทำให้สิทธิการเมืองดังกล่าวของบุคคลไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

ด้วยความคิดที่อาจยึดติดกับแนวความคิดดั้งเดิมที่สามารถกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้แตกต่างออกไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่ได้คิดเลยไปถึงว่า การกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างไปได้เช่นนี้ เพราะมีการกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคลในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มิได้ใช้วิธีการเลือกตั้งเช่นสมาชิกวุฒิสภาเดิมใช้การแต่งตั้ง จึงสามารถกำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๐ หรือรัฐมนตรีมาจากการเสนอของนายกรัฐมนตรี จึงสามารถกำหนดให้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามมาตรา ๒๐๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ หรือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาจากการสอบคัดเลือก จึงสามารถกำหนดคุณสมบัติเฉพาะให้เห็นือกว่าธรรมดาและสามารถคัดเลือกบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แต่เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญเลือกใช้วิธีการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ย่อมไม่มีทางเลือกที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาให้มีคุณสมบัติพิเศษเหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีกต่อไป เพราะเปรียบเทียบกันแล้วอาจจะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมาพอเป็นสังเขปก็จะเห็นได้ว่าการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๕ (๒) (๓) ก็เป็นการจำกัดตัดสิทธิของชนชาวไทย และเลือกปฏิบัติมากพออยู่แล้ว ดังนั้น การตีความความหมายบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๖ (๔) ที่อาศัยบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ตีความโดยให้ความหมายทั่วไปของถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงยิ่งทำให้ประชาชนเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นสิทธิทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญมากยิ่งขึ้น

ที่กล่าวกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนก็อาจไม่เป็นจริงอีกต่อไป แต่จะกลายเป็นการปกครองโดยกลุ่มคนหรือชนชั้นหนึ่งเท่านั้น

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยจะวนเวียนอยู่กับการปกครองโดยหลักนิติธรรม สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการไม่เลือกปฏิบัติที่พัวพันหรือมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เมื่อมีปัญหาคะทบบที่เรื่องใดก็จะรุกรามออกไปในทุกเรื่อง จนกระทั่งท้ายสุดอาจมีปัญหามาว่า เป็นหลักการในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ผู้ทำคำวินิจฉัย จึงเห็นว่าไม่ควรไปซ้ำเติมปัญหาที่ประชาชนต้องสูญเสียสิทธิทางการเมืองนี้มากพออยู่แล้ว ให้นำหนักขึ้นไปอีกด้วยเหตุผลที่ยกมาพอสังเขป จึงสมควรยกคำร้องนี้อีกประการหนึ่งเช่นกัน

**ประการที่สิบ** ถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิหรือตัดสิทธิ หรือข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยมาตรา ๑๒๖ (๔) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้นำมาใช้ด้วย

มาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

(๑) ถึง (๑๐) .....

(๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”

การใช้ถ้อยคำนี้ นอกจากจะใช้อยู่ในกลุ่มความหมายเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังใช้กับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๑๘ (๕) และสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๓๓ (๕) อีกด้วย แม้ถ้อยคำดังกล่าวจะบัญญัติไว้ในมาตราอื่น หรือกฎหมายอื่นด้วย แต่ความหมายในมาตราอื่นอาจจะไม่มีความสำคัญเทียบเท่าเพราะไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือชนชาวไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มความหมายนี้ เพราะเป็นบทบัญญัติหรือถ้อยคำในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ถูกนำมาใช้เป็นลักษณะต้องห้ามหรือข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลตามความหมายใน มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ประกอบมาตรา ๒๕ โดยที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ความหมายโดยเฉพาะเจาะจง แต่กลับมิได้บัญญัติในลักษณะที่พอจะเห็นความหมายไว้โดยชัดเจนว่าให้มีความหมายประการใด



นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังนำถ้อยคำในลักษณะเป็นคำจำกัดความเช่นนี้ เช่น คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “สัญญาอื่น” ตามมาตรา ๒๒๔ หรือ “องค์กรอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๒๖๘ ฯลฯ มาใช้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายแห่ง ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้มีที่มาและใช้ในความหมายแตกต่างกันไปโดยไม่มีถ้อยคำอื่นบ่งบอกให้ชัดเจนว่ามีความหมายประการใดเช่นกัน จึงไม่อาจบัญญัติเป็นกฎหมายกำหนดความหมายให้เป็นการทั่วไปได้ เพราะเป็นการบัญญัติความหมายขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์จะใช้ความหมายกับกฎหมายฉบับนั้นโดยเฉพาะดังได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายอาจจะบัญญัติให้ใช้ประกอบรัฐธรรมนูญได้ก็แต่เฉพาะ ดังเช่น ตามพระราชบัญญัติองค์กรมหานชน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “ให้องค์กรมหานชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล” เช่นนี้ จึงจะนำบทบัญญัติเช่นนี้มาใช้ประกอบถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ว่าองค์กรมหานชนที่ตั้งตามกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรมหานชนย่อมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แต่กรณีเช่นนี้ มิอาจนำความหมายหรือถ้อยคำในกฎหมายดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นนิยามศัพท์มาใช้ในความหมายของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญได้ ดังเช่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหานชนดังกล่าว มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ” จะใช้ความหมายดังกล่าวได้แต่เฉพาะว่า พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นหรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในองค์กรมหานชนถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพราะองค์กรมหานชนเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๖ เท่านั้น แต่มิใช่พลอยนำความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายนี้มาใช้เป็นความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ได้

เมื่อสังเกตให้ตีมาแต่ต้น ก็ จะเห็นความสัมพันธ์ได้อย่างหนึ่งว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จะมีความหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับ “หน่วยงานของรัฐ” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ นั่นเอง โดยถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพิ่งนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ถ้อยคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” มีใช้เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๑๘ (๗) หรือรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๘๖ (๗) หรือรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑๓ (๑๑) ซึ่งความหมายของถ้อยคำ “หน่วยงานของรัฐ” ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว ก็มีความหมายไม่ชัดเจนเช่นเดียวกัน และความหมายก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือเป็นถ้อยคำที่ใช้ในความหมายไม่กว้างขวางเหมือน

ความหมายที่มีวิวัฒนาการในปัจจุบัน กล่าวคือ จากถ้อยคำตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ที่ว่า “เป็นหน่วยงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติ “รัฐวิสาหกิจ” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ซ้ำเข้าไป ตามหลักการร่างและการใช้กฎหมายจะไม่ถือว่าเป็นการบัญญัติซ้ำ แต่จะถือว่ามีความหมายคนละความหมายกัน อันหมายถึง รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี แม้ความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ในกรณีนี้มีความหมายไม่ครอบคลุมเหมือนอย่างใช้ในรูปแบบของกฎหมายสมัยปัจจุบันก็ตาม แต่ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็ไม่อาจกินความหมายได้กว้างกว่าความหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นรวมกัน เพราะการกินความหมายของหน่วยงานรัฐ ก็ยังครอบคลุมกว้างขวางชัดเจน ความหมายนอกเหนือความหมายของรัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นอยู่นั่นเอง การบัญญัติถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซ้ำลงไปจึงทำให้เกิดความหมายซ้ำซ้อน และเกิดความเคลือบคลุมทันที

ความเป็นจริงแล้ว หากมีปัญหาจะบัญญัติให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วย ปัญหามิใช่อยู่ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือไม่ เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ อันเป็นการแบ่งเขตการปกครองอำเภอซึ่งเป็นส่วนราชการที่เล็กที่สุดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หากจะให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามโดยมิให้เกิดความยุ่งยากในการตีความว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายรวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยหรือไม่ ตามมาและเป็นการใช้ถ้อยคำที่กินความหมายกว้างกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่าง อันเป็นหลักการร่างกฎหมายที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากลแล้ว ความจริงก็ควรที่จะบัญญัติในรัฐธรรมนูญลงไปให้รวมถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วยแทนถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือใช้ถ้อยคำเฉพาะว่า “เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่” ก็น่าจะเพียงพอ

แนวทางการบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นคนละทางกันเลยทีเดียว อันจะอ้างเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาใช้แทนหรือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้เลย ทั้งการขัดกันและความไม่ชัดเจนดังกล่าวพลอยทำให้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญขาดความเคารพน่าเชื่อถือ ทำลายความศักดิ์สิทธิ์และความสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงที่นำถ้อยคำที่มีความหมายคลุมเครือไม่ชัดเจนมาใช้ในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองที่เป็นสาระสำคัญ อันทำให้เกิดการตีความที่เป็นไปในแนวทางตัดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนได้ดังเช่นคดีนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องมีส่วนรับผิดชอบในผลอันนี้ด้วย

**ประการที่สิบเอ็ด** เมื่อถ้อยคำหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ไม่อาจนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ศาลหรือองค์กรที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องมีการ “ตีความรัฐธรรมนูญ” นั้น คือใช้กระบวนการตีความทำให้ความหมายของถ้อยคำในด้วยทฤษฎีความ มีความชัดเจนแน่นอนไม่เคลือบคลุมโดยใช้เหตุผลและหลักวิชาตีความกฎหมายและหลักตรรกะ และ สอดคล้องเป็นระบบกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวกัน อันเป็นลักษณะการตีความหรือเป็นการใช้กฎหมาย ตามตัวอักษรหรือเพื่อค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่แท้จริงของถ้อยคำนั้น

การตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีลักษณะพิเศษเหนือกว่า กฎหมายธรรมดา โดยเฉพาะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจสูงสุด องค์กรสูงสุด ของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรสูงสุดเหล่านี้ อันเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชน แต่เหนือกว่ากฎหมายปกครองธรรมดา ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกัน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคกันตามกฎหมายของพลเมืองด้วย ตามประวัติ ความเป็นมาเนื้อหาและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละเรื่อง จึงมักจะเกิดจากการต่อสู้ของประชาชนกับ ผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อจำกัดต็ดทอนการใช้อำนาจรัฐ ให้ใช้อำนาจเป็นไปในทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพกับความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนอันเป็นลักษณะของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมาย พลเมืองหรือกฎหมายทางแพ่ง (CIVIL LAW) และมีลักษณะเป็นแนวทางแบบปัจเจกชนนิยม (INDIVIDUALISM) อันเป็นลักษณะที่ดูเหมือนจะขัดแย้งกับลักษณะแรกอย่างตรงข้ามทีเดียว

ความสำคัญและความยิ่งใหญ่ของรัฐธรรมนูญจึงอยู่ที่การผสมผสานลักษณะที่ขัดแย้งกัน สองประการนี้ให้อยู่ด้วยกันได้อย่างสมดุล สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และความเจริญสูงสุดแก่สังคมนั้น ตามหลักการพื้นฐานประการแรกจึงมีว่า ในระดับอำนาจและองค์กร สูงสุด หมายถึงระดับที่ประชาชนแต่ละคนหรือปัจเจกชนจะไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวขัดขวางหยุดยั้ง การใช้อำนาจเหล่านี้ กล่าวคือ ไม่สามารถฟ้องร้องได้โดยตรง อันเป็นลักษณะที่มาของหลักอำนาจอธิปไตย แต่อำนาจเหล่านี้ต้องเกี่ยวข้องกับหลักการที่สอง จึงต้องมีที่มาจากประชาชนหรือประชาชนเป็นผู้มีส่วน เข้าไปใช้อำนาจนี้อย่างเสมอภาคกัน และเพื่อให้ใช้อำนาจเป็นไปในแนวทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน จึงต้องให้แยกอำนาจและองค์กรเหล่านี้และจัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือ คานอำนาจกันอย่างสมดุล (CHECKS AND BALANCES) และอำนาจกับองค์กรเหล่านี้ต้องสัมพันธ์กับ การใช้อำนาจหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนได้เสมอ เช่น สิทธิทางการเมือง อย่างเช่นคดีนี้ อย่างเสมอภาคกัน การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจบริหาร เช่น ประชามติ ประชาพิจารณ์ หรืออื่นๆ หรือการฟ้องร้องคดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับ

ความเสียหายสามารถฟ้องคดีหรือต่อสู้คดีได้อย่างเสมอภาคกันและสามารถใช้กระบวนการทางศาลนำอำนาจรัฐ (อำนาจศาลหรืออำนาจตุลาการ) มาใช้เพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือเพื่อจำกัดขีดขวางการใช้อำนาจรัฐดังเช่นอำนาจฝ่ายบริหารต่อตนเพื่อรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนได้ แต่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนในทางศาลจะต้องไม่ใช่เป็นการขอใช้อำนาจศาลไปยุ่งเกี่ยวกับขบวนการยุติธรรมซึ่งกระบวนการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้ เช่น จะฟ้องรัฐสภามิให้ออกกฎหมายหรือขัดขวางกระบวนการออกกฎหมาย หรือฟ้องฝ่ายบริหารเกี่ยวกับนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบาย หรือฟ้องศาลว่าศาลใช้อำนาจโดยขัดต่อกฎหมาย หรือการใช้อำนาจของศาลทำให้ตนได้รับความเสียหาย จึงให้ศาลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจะกระทำมิได้ เป็นต้น

หลักการพื้นฐานประการต่อมาจึงมีว่า ลักษณะอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคกันตามกฎหมายของประชาชน และลักษณะการใช้อำนาจเหล่านั้นมีแต่หนทางใช้ไปในทางขยายอำนาจของตนออกไปอย่างไม่มีขีดจำกัด ดังมีคำกล่าวของลอร์ด แอ็กตัน (LORD ACTON) ว่า “อำนาจมักทำให้คนเสียและยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จก็ยิ่งทำให้คนนั้นเสียอย่างสมบูรณ์ (POWER TENDS TO CORRUPT, AND ABSOLUTE POWER CORRUPTS ABSOLUTELY) จึงมีลักษณะการใช้และการตีความกฎหมายว่า หากเป็นกฎหมายที่ไม่ใช่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐโดยตรงหรือความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐแล้ว จะต้องตีความอย่างเคร่งครัด มิให้ตีความไปในทางขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐออกไปที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จะต้องตีความไปในทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น อันหมายถึงจะต้องตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพโดยกว้างตรงข้ามกับหลักการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีใช่เป็นเรื่องการบริการสาธารณะ (PUBLIC INTEREST) แล้วจะต้องตีความโดยเคร่งครัด โดยมีหลักการตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังจะกล่าวต่อไปโดยสังเขปดังต่อไปนี้

ข้อที่หนึ่ง เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) ซึ่งจัดทำในรูปของมติ โดยนำหลักการและแนวความคิดจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) ซึ่งไม่มีฐานะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

ระหว่างประเทศโดยตรง มาจัดทำเป็นกติการะหว่างประเทศดังกล่าว ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยสมบูรณ์ เต็มที่ ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๐ แม้ประเทศไทยจะมีได้ยอมรับให้กติการะหว่างประเทศดังกล่าว ให้มีผลต่อกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติเหมือนบางประเทศก็ตาม แต่ก็มีวิธีการที่จะยอมรับกติการะหว่าง ประเทศดังกล่าวให้มีผลต่อกฎหมายภายในได้ กล่าวคือยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเสีย หรือหาก มีการประกาศใช้กฎหมายภายในฉบับใหม่ รวมทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองลงมา ก็ควรบัญญัติให้ สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศตามวัตถุประสงค์ที่เข้าเป็นภาคีให้มากที่สุด

กติการะหว่างประเทศฉบับนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นบทบัญญัติที่แสดงนิติวิธีของการตีความหรือการใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังจะเห็นได้จากที่บัญญัติในข้อ ๕ ว่า “บทบัญญัติในกติกานี้ไม่อาจตีความในทางให้รัฐ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลใด ถือเอาได้ว่าก่อให้เกิดสิทธิในอันที่จะกระทำการหรือปฏิบัติการใดอันมุ่งประสงค์ทำลายสิทธิ หรือเสรีภาพอย่างใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ หรือเป็นการจำกัดตัดสิทธิยิ่งไปกว่าเท่าที่ได้บัญญัติไว้แล้วในกติกานี้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในข้อ ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติตามปฏิญญานี้มีอาจตีความไปในทางให้สิทธิแก่รัฐ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลใดที่จะกระทำ หรือปฏิบัติการใดอันมุ่งประสงค์ทำลายสิทธิและเสรีภาพอย่างใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ได้”

ในฐานะที่ประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศแล้ว จึงเท่ากับยอมรับข้อผูกพัน ตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย ดังนั้น ไม่ว่าจะรัฐหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดจึงไม่อาจตีความหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในลักษณะที่มีโทษจะมุ่งรักษาหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังกล่าว หรือจำกัดตัดสิทธิยิ่งไปกว่าที่บัญญัติไว้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ดี หรือองค์กรอื่นใดก็ดี จึงไม่อาจตีความหรือปฏิบัติการใด ๆ อันมีผลเป็นการทำลายสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคล และจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ยิ่งไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) หากศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องตีความก็ต้องตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ให้สอดคล้องกับ หลักการดังกล่าว

ข้อที่สอง การตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๒๖ (๔) ประกอบ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เป็นการตีความถ้อยคำในกฎหมายที่เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทางการเมือง ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงต้องอยู่ในบังคับของหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้อำนาจหรือตีความ โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ และโดยนัยแห่ง

บทบัญญัติมาตรา ๒๗ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความไปในทางรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ ต้องใช้อำนาจหรือตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไปในทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังได้กล่าวมาตอนต้นแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีมาตรา ๒๕ ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ถ้าได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในด้านอื่นๆ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๖ วรรคสอง มาตรา ๔๔ วรรคสอง มาตรา ๔๕ วรรคสอง แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในกรณีใดบ้าง การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กล่าวคือ การจำกัดหรือตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยออกเป็นกฎหมายเท่านั้น จะใช้วิธีการตีความไปจำกัดหรือตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิได้ โดยเฉพาะกรณีดังเช่นคดีนี้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิทางการเมืองที่ปรกตินำมาวัดความเป็นพลเมืองของบุคคลได้ทีเดียว จึงอาศัยเพียงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไปจำกัดหรือตัดสิทธิทางการเมืองดังกล่าวอันมีลักษณะเป็นการทั่วไปมิได้

ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญคงบัญญัติไว้เฉพาะข้อความในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยมีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ได้แก่บุคคลประเภทใดบ้าง และไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เฉพาะในกรณีใดบ้าง ดังนี้ ตามหลักการในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่เป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จึงกระทำมิได้เลยไม่ว่าจะเป็นการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือการวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งที่คำวินิจฉัยมีลักษณะเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการทั่วไป เว้นแต่โดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมดังได้กล่าวมาแล้ว หรือการออกกฎหมายเฉพาะเท่านั้น แต่กรณีนี้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจออกกฎหมายเฉพาะและมีได้กำหนดการที่จะทำได้ไว้ จึงไม่อาจออกกฎหมายเฉพาะได้เช่นกัน

ข้อที่สาม กรณีต้องตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) ผู้ทำคำวินิจฉัยจะลงหยิบยกหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการตีความในหนังสือ “การตีความกฎหมาย” ของศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ กรีวิเชียร และอาจารย์

วิชา มหาคุณ มาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจพอสังเขปว่า การตีความกฎหมายก็มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดกรอบการใช้หรือตีความกฎหมายของผู้ใช้กฎหมายนั้น มิใช่ใช้กฎหมายตามอำเภอใจ อันเป็น หลักการที่เรียกว่านิติวิธี (JURISTIC METHOD) ที่เป็นหลักการสำคัญที่ทำให้เกิดคุณค่าแก่วิชานิติศาสตร์ ทำให้วิชากฎหมายเกิดเป็นศาสตร์ขึ้นมา และเกิดเป็นศาสตร์เฉพาะของนักนิติศาสตร์ที่ต้อง รับการศึกษอบรมมาอย่างดีเท่านั้น

หลักการตีความกฎหมายซึ่งกล่าวไว้ในหนังสือดังกล่าว พิมพ์ครั้งที่ ๒ พุทธศักราช ๒๕๔๓ หน้า ๑๕๖ ถึงหน้า ๒๐๖ อาจพิจารณาเริ่มตั้งแต่หลักการที่ว่า ศาลมีหน้าที่แต่จะปรับบทกฎหมายมิใช่ ผู้บัญญัติกฎหมาย (judicis est jus dicere, non dare) กล่าวคือศาลเป็นเพียงผู้ตีความหรือ ใช้กฎหมายอย่างมีกฎเกณฑ์แน่ชัดเท่านั้น ศาลจะบัญญัติกฎหมายตามอำเภอใจไม่ได้ อันเป็นหลักการ ที่ปรากฏในมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษา อรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย” หลักการนี้หากใช้ในระบบ กฎหมายคอมมอนลอว์ กฎหมายที่ใช้เป็นหลักก็คือกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ ก็คือกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอื่น ดังนั้น ในกรณีคดีนี้ รัฐธรรมนูญมิได้ให้คำจำกัดความของถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ไม่ว่าองค์กรใดก็มิอาจสร้าง คำจำกัดความมาใช้ได้เอง โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจสร้างคำจำกัดความให้เป็นลักษณะผูกพัน ทั่วไปในทำนองเดียวกับหลักการที่ว่า จักเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในกฎหมายไม่ได้ (a verbis legis non est recedendum) การให้คำจำกัดความทั่วไปจึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในกฎหมายด้วย เช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจะอ้างหลักการ ความจำเป็นย่อมชนะกฎหมาย (necessitas vincit legem) มาใช้เอาชนะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้เลย เพราะจะทำให้สถานะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่สูงกว่า องค์กรทุกองค์กรในประเทศและอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเหนือรัฐธรรมนูญ หลักการดังกล่าวใช้ได้เฉพาะ กรณีความจำเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะบุคคล ลักษณะเป็นข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือการกระทำ ของบุคคลนั้นไม่เป็นโทษหรือไม่เป็นความผิดหรือไม่เป็นละเมิดในแง่กฎหมายเอกชนมากกว่า แต่มิใช่ จะนำมาใช้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือยกเว้นการใช้อำนาจรัฐในระดับอำนาจอธิปไตยได้

หลักการ ถ้อยคำเดียวกันในกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องเดียวกัน ต้องมีความหมายเหมือนกัน (statutes in pari materia) ในกรณีนี้ ก็คือความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จะใช้อยู่ในกลุ่มความหมายเดียวกัน คือเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการสิ้นสุดของสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๑๘ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) ไม่อาจจะใช้ ความหมายนี้ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกฎหมายได้

หลักการ ถ้อยคำแห่งกฎหมายทุกคำต้องไม่ล่วงข้ามทิ้งเสีย (a verbis legis non est recedendum) กับ พึงตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นผลมากกว่าในทางที่ไร้ผล (ut res magis valeat quam pereat) และ หากกฎหมายบทใดมีข้อความที่สงสัยหรือเคลือบคลุม พึงตีความไปในทางทำให้กฎหมายนั้นเป็นธรรมหรือเป็นผล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องตีตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายบทนั้น (in ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio earet, proesertim cum etiam voluntas legis ex hoe colligi possit) กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่าการบัญญัติถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ส่อให้เห็นว่าเป็นความบกพร่องของผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อบัญญัติมาแล้วก็ต้องหาทางใช้ให้ได้ว่าเป็นผล โดยต้องตีความตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติตามมาตรานี้ ซึ่งแนวทางตีความดังกล่าวมาแล้ว จะตีความในเชิงขยายการจำกัดหรือตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

หลักการ เมื่อกฎหมายระบุเฉพาะสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยชัดแจ้งย่อมหมายความว่า กฎหมายไม่ประสงค์จะรวมถึงสิ่งอื่นซึ่งอยู่ในประเภทเดียวกันโดยปริยาย (expressio unius personae vel rei, est exclusio alterius) และ คำที่มีความหมายทั่วไปไม่เปลี่ยนแปลงคำที่มีความหมายเฉพาะ (generalia specialibus non derogant) อันหมายถึงความหมายของถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” จะต้องไม่กินความหมายถึง ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๑๐๕ (๘) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๐๕ (๙) สมาชิกวุฒิสภาตามความในมาตรา ๑๐๕ (๑๐) พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๐๕ (๑๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๑๐๕ (๑๒) เป็นต้น อันหมายความว่า หากไม่เป็นข้าราชการหรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้นแล้ว อันเป็นความหมายตำแหน่งหน้าที่เฉพาะตามที่ระบุมาแล้ว จะไม่ต้องมาพิจารณาว่า เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐอีกหรือไม่ ดังเช่น การพิจารณาดำแหน่งกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ก็เพียงแค่พิจารณาในแง่กฎหมาย รัฐวิสาหกิจนั้นว่ากรรมการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือไม่ หากไม่เป็นแล้ว ก็ไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐอีกหรือไม่ เป็นต้น

หลักการ สิ่งที่มาก่อนและสิ่งที่ตามหลังมาย่อมช่วยตีความหมายได้ดีที่สุด (ex antecedentibus et consequentibus fit optima interpretatio) กับ ความหมายของคำย่อมต้องเป็นไปตามความหมายในเนื้อเรื่องที่ใช้คำๆ นั้น (noscitur a sociis) และ ข้อความทั่วไปที่อยู่ท้ายคำอื่น ต้องหมายความว่า



เป็นข้อความที่มีความหมายทำนองเดียวกันกับเรื่องที่จะระบุไว้ก่อนนั้น เว้นแต่จะมีถ้อยคำให้เห็นเป็นอย่างอื่น (ejusdem generis) อันพอสรุปได้ว่าเป็นหลักการตีความที่ว่า คำทั่วไปซึ่งตามหลังคำเฉพาะต้องถูกจำกัด ให้มีความหมายคล้ายคลึงกับความหมายของคำเฉพาะนั้น โดยการจะใช้หลักนี้ได้นั้นจะต้องมีคำเฉพาะ ตั้งแต่ ๒ คำขึ้นไป ถ้าหากมีคำเฉพาะเพียงคำเดียวจะใช้หลักนี้ไม่ได้

ที่มาตรา ๑๐๕ (๑๑) บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” แสดงว่าคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” อยู่ตามหลังคำเฉพาะถึงสามคำ จึงสามารถใช้หลักนี้ตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่ามีความหมายประการใดได้

เพื่อให้การตีความหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงจะต้องตีความถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า “ถ้าบุคคลใดไม่ว่าจะมีตำแหน่งหน้าที่การงานเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ก็ตาม ถ้าบุคคลนั้นมีได้มีสถานะเสมือนเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น ก็ไม่ถือว่าบุคคลนั้นเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” โดยความหมายจะจำกัดเฉพาะอยู่ในองค์กรในอนุมาตรา ๑๑ นี้เท่านั้น กล่าวคือ เกี่ยวข้องเฉพาะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และจะต้องมีสถานะที่เทียบเสมือนกับเป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาเกี่ยวข้องกับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือตำแหน่งบุคคลตามอนุมาตราอื่น เช่น ข้าราชการตามอนุมาตรา ๘ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามอนุมาตรา ๕ สมาชิกวุฒิสภาตามอนุมาตรา ๑๐ เป็นต้น ดังเช่น กรรมการรัฐวิสาหกิจใด ก็ต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะของรัฐวิสาหกิจนั้นว่ามีสถานะเสมอหรือเทียบเท่าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนี้หรือไม่ หากกฎหมายเฉพาะนั้นมิได้ระบุให้กรรมการรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่กับสิทธิประโยชน์ และสถานะเหมือนพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว ย่อมไม่ถือว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มิใช่พิจารณาแต่เพียงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลหรือควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างเดียว ซึ่งก็ไม่ต่างกับผู้รับเหมาช่วงงานของรัฐวิสาหกิจที่ย่อมไม่อยู่ในสถานะเสมือนพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นเหมือนกัน กรณีเช่นนี้ กรรมการรัฐวิสาหกิจเว้นแต่ที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่ถือว่า “เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” กับแนวทางตีความกรรมการอื่น หากตามกฎหมายระบุว่าเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็คงต้องพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน และเจ้าหน้าที่อื่นของราชการส่วนท้องถิ่นก็พิจารณาว่ามีสถานะเสมือนกับเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ แต่กรณีนี้เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการที่ปรกติถือกันว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องพิจารณาแยกจากอนุมาตรา ๘ กล่าวคือ พิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นข้าราชการในสังกัดหน่วยงานราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นตามอนุมาตรา ๘ หรือไม่ด้วย

และเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นจะรวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องห้ามตามอนุมาตรา ๘ ด้วย ซึ่งการพิจารณาเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ แยกพิจารณาออกจากสองอนุมาตราดังกล่าวเป็นต้น

ส่วนตำแหน่ง “ผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว” นั้น โดยหลักการพิจารณาก็ต้องพิจารณาจากอนุมาตรา ๘ ก่อน โดยถือว่าเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ (เดิม) มาตรา ๕ กำหนดให้มีข้าราชการฝ่ายตุลาการไว้เพียง ๓ ประเภท ได้แก่ ข้าราชการตุลาการ คະໂຕະຍຸຕິຮຮມ และข้าราชการธุรการ ซึ่งไม่กินความรวมถึงผู้พิพากษาสมทบด้วย และตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามประมวลกฎหมายอาญา อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับผู้พิพากษาประจำดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคสอง มาตรา ๘๖ มาตรา ๑๐๕ เป็นต้น อันเป็นอำนาจเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี และเป็นตำแหน่งหน้าที่ต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ทั้งเมื่อเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจึงมีสถานะเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการตามความหมายในรัฐธรรมนูญด้วยที่ต้องมีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ตามมาตรา ๒๕๐ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่และสถานะของผู้พิพากษาสมทบเกือบเทียบเท่าผู้พิพากษาประจำหรือข้าราชการตุลาการเพียงแต่ด้านสิทธิประโยชน์หาได้เป็นข้าราชการตุลาการไม่ ซึ่งตำแหน่งคະໂຕະຍຸຕິຮຮມ กับข้าราชการธุรการไม่อาจนำมาเปรียบเทียบได้กับตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ เช่นเดียวกับตำแหน่งพนักงานหรือลูกจ้างอันอาจจะอ้างได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามอนุมาตรา ๑๑

ดังนั้น เมื่อผู้พิพากษาสมทบศาลเยาวชนและครอบครัว เป็นตำแหน่งที่มีสถานะเทียบเท่าตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ถือว่าเป็นข้าราชการตามอนุมาตรา ๘ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติห้ามเกี่ยวกับตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบหรือตุลาการไว้โดยตรงเสียแล้วก็ไม่ต้องพิจารณาว่าเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามอนุมาตรา ๑๑ นี้ก็ การตีความตามแนวทางนี้ ผู้พิพากษาสมทบจึงหาใช่บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๕ (๘) (๑๑) มาตรา ๑๒๖ (๔) ไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยจะขอล่าวถึงการตีความถ้อยคำดังกล่าวไว้พอเป็นสังเขปเท่านั้น จะยังไม่แจกแจงรายละเอียดให้ชัดเจนมากไปกว่านี้ เพราะผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นสมควรยกคำร้องดังกล่าว อย่างไรก็ตามเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องทางนิติศาสตร์โดยแท้ ทั้งเป็นเหตุผลที่เป็นข้อกฎหมายค่อนข้างลึกซึ้งเกินกว่าองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีใช้เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ หรือเชี่ยวชาญการใช้กฎหมายเพียงพอที่จะวินิจฉัยข้อกฎหมายนี้ให้ถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ได้ ความพยายามที่จะเอาหลักการอื่นมาวินิจฉัยข้อกฎหมายเช่นนี้ ย่อมเป็นการนำจุดอ่อนขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญมาเสี่ยงวินิจฉัยปัญหาสำคัญของประเทศชาติที่มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักการเมืองการปกครองของประเทศ และสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงโดยขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลักการเหล่านี้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นสมควรยกคำร้องเช่นกัน

สรุปแล้ว ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับเรื่องนี้ไว้วินิจฉัย และวินิจฉัยถ้อยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” มีความหมายว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดลักษณะอื่นๆ ไว้อีก ๔ ประการดังกล่าวข้างต้น อันเป็นการอธิบายหรือให้คำนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นถ้อยคำในกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นการตีความ รวมทั้งอาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจกระทำได้โดยชอบ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่อาจเห็นพ้องด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรวินิจฉัยยกคำร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ