

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย  
เรื่อง : ศาสตร์รัฐธรรมนูญกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์  
รหัส 570225

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตย

### บทนำ

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ประชาธิปไตยมีลักษณะล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ในบางช่วงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยเห็นได้จากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมากถึงจำนวน 18 ฉบับ และมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยการปฏิวัติ/รัฐประหาร โดยมีการอ้างถึงเหตุในการยึดอำนาจ เช่น ความล้มเหลวของการเมืองและการบริหารของรัฐบาล เป็นต้น

ในปี 2538 ได้มีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ โดยมีผลผลิตคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอำนาจทางบริหารและนิติบัญญัติ เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองบรรลุเจตนารมณ์ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมือง และเป็นองค์กรหนึ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการถ่วงดุลกับอำนาจเผด็จการโดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากในรัฐสภา<sup>1</sup> อย่างไรก็ดี ในปี 2549 ก็ได้มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้ให้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวใช้บังคับ โดยให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ และต่อมาปี 2550 มีการประกาศรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ และให้มีศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน จากระยะเวลาที่ผ่านมา คำกล่าวที่ว่า “ยึดมั่นหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” เป็นหลักการสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นได้จากตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับเป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับการเมืองและมีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อการเมืองและหลักการสำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และหลักการเสียงข้างมาก เป็นต้น ซึ่งมีทั้งผู้ที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทต่อประชาธิปไตย สื่อมวลชนและนักวิชาการในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ได้เรียกศาลรัฐธรรมนูญอีกชื่อหนึ่งว่า “ศาลการเมือง”

<sup>1</sup> อมร จันทสมบุรณ์ , ศาลรัฐธรรมนูญ , คณะนิติศาสตร์ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , (ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ตั้งศภทิพย์ , 2537) , หน้า 169

ผลงานชิ้นนี้จึงขอเสนอบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตย ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญ

### ข้อความคิดว่าด้วยความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ใช้ในการปกครอง ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่มีการพัฒนามาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ผู้จัดทำรายงานขอเสนอข้อความคิดว่าด้วยความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ดังนี้

(1) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” คือ “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่”

(2) ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเท่าเทียมกันคือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับบริการต่าง ๆ โดยเสมอหน้ากันมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ของเขตของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

(3) อมร รักษาสัตย์ และคณะ<sup>3</sup> ให้ความหมายไว้ว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา+อธิปไตย” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Democracy” และมาจากคำกรีก “Demokratia” ซึ่งมาจากคำว่า “Demos” (ประชาชน) และ “Kratos” (การปกครอง) อีกต่อหนึ่ง ความหมายของประชาธิปไตยตามฉบับดั้งเดิมนี้อ่านอริสโตเติลให้คำจำกัดความไว้ว่า “ประชาธิปไตยคือสภาวะที่คนที่เป็นไทและคนยากจน ซึ่งมีจำนวนข้างมากในสังคมได้รับมอบหมายให้กำอำนาจของรัฐไว้ในมือ ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ที่สุดได้รับการเรียกเช่นนั้นได้ก็เพราะมีสภาพแห่งความเสมอภาคปรากฏอยู่ในที่นั้น และกฎหมายของรัฐมุ่งรับรองความเสมอภาคนั้น และเพราะว่าความยากจนจะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่ำต้อยกว่าคนร่ำรวย หรือว่าอำนาจสูงสุดจะไม่ต้องตกอยู่ในกำมือของฝ่ายใด แต่ทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนใช้อำนาจนั้นด้วยกัน ถ้าตามที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคจะมีอยู่ในประชาธิปไตยแล้วทุกแผนการของรัฐบาลก็ต้องเปิดประตูให้แก่ทุกคน ดังนั้น ที่ใดที่เป็นประชาชนเป็นฝ่ายข้างมาก และสิ่งที่พวกเขาตกลงคะแนนแล้วจะเป็นกฎหมาย จึงเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่าในสภาวะเช่นนั้นก็ควรที่จะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย”

<sup>2</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, คู่มือประชาธิปไตยสำหรับประชาชน, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2541, หน้า 33

<sup>3</sup> อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2543, หน้า 9 - 10

## รูปแบบของประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อวรรณโณ<sup>4</sup> ได้กล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตยแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ หนึ่ง ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และสอง ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ๆ ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยโดยตรงจึงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองของพลเมือง เพราะพลเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินใจของตนเองด้วยตนเองและเพื่อตนเอง ทุกเรื่อง โดยไม่ต้องมีผู้แทนราษฎร ปัจจุบันมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในเรื่องของการลงประชามติ (referenda) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (recall) สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง

2) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) ถึงแม้ประชาธิปไตยทางตรงจะมีลักษณะค่อนข้างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีโครงสร้างสังคมที่สลับซับซ้อนที่จะให้ประชาชนทุกคนปกครองประเทศด้วยตนเอง และเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริงที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ถ้าเป็นระบบรัฐสภา ประชาชนจะเลือกตั้งเฉพาะสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกรัฐสภาจะไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเอง ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีประชาชนจะเลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยตนเอง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนโดยมีการมอบอำนาจของประชาชนให้กับตัวแทนโดยการเลือกตั้ง

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ , ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม , สถาบันพระปกเกล้า , กรุงเทพฯ ฯ , พ.ศ. 2544 , หน้า 12 – 15.

และถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ผสมผสานแนวความคิดโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น การถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย หรือการประชามติ

### หลักการของประชาธิปไตย

วิทยากร เชียงกุล <sup>5</sup>ได้กล่าวถึงหลักการของระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยในแง่เนื้อหามากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคประชาชนในแต่ละประเทศในแต่ละช่วงตอนของประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ หลักการประชาธิปไตยอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

(1) หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่ามิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ

(2) หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

(3) หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่างๆของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

(4) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน

(5) หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหม่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก หลักการนี้

---

<sup>5</sup>วิทยากร เชียงกุล ,หลักการของระบอบประชาธิปไตย , จากเว็บไซต์ <http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>

ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด

## อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

จากข้อความคิดว่าด้วยความหมาย รูปแบบ และหลักการของประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญหลายประการ เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และหลักการเสียงข้างมาก และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาหลักประชาธิปไตยภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- (1) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานทางกฎหมาย
  - (1.1) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 141 และมาตรา 154)
  - (1.2) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 185 มาตรา 211 มาตรา 212 มาตรา 245 (1) และมาตรา 257 (2))
- (2) คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214)
- (3) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 พรรคสาม มาตรา 68 มาตรา 106 (7) มาตรา 237 พรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550)
- (4) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในวงงานของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149 มาตรา 155 และมาตรา 168)

(5) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคหก)

(6) คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 91 มาตรา 182 วรรคสาม มาตรา 233)

(7) คดีเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมือง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

**คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาหลักประชาธิปไตย : พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และหลักการเสียงข้างมาก**

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงถึงหลักประชาธิปไตยในส่วนของพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และหลักการเสียงข้างมาก มีดังนี้

1. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้แก่

- คำวินิจฉัยที่ 1/2542<sup>6</sup> โดยวินิจฉัยว่า ประการแรก ... พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ... การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบล้างชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 118 (8) คือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้ จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง ประการที่สอง ... ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ... เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลง ... จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาล ... ถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทย จำนวน 14 คน ... ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่ามีเจตนาจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลบล้างชื่อผู้ร้อง ...

<sup>6</sup> กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตาม มาตรา 47 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

จึงขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

- คำวินิจฉัยที่ 85/2547<sup>7</sup> โดยวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์และนโยบายพรรคไปเผยแพร่รณรงค์ หาเสียงเลือกตั้ง เป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่ ... พิจารณาแล้ว แม้ตามรัฐธรรมนูญจะมีได้มีการให้ความหมายของ คำว่า “หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ไว้ แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า หลักการ ฯ ดังกล่าวย่อมหมายถึงหลักการต่าง ๆ เป็นต้นว่า (1) ประชาชนในราชอาณาจักรไทยเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (2) ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนไปใช้อำนาจในการบริหารกิจการของประเทศและท้องถิ่นต่าง ๆ (3) รัฐจะต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (4) รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และ (5) ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และยอมรับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย ... กฎหมายมิได้มีการบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต้องสังกัดพรรคการเมือง วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สามารถแข่งขันกันได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะสมัครในนามสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้และการที่ผู้สมัครลงสมัครในนามสังกัดพรรค และพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นเข้ามาสนับสนุนก็ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการเลือกตั้ง ไม่กระทบถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ... การที่พรรคไทยรักไทยมีมติ ... มิได้ทำให้การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรวบงำจากพรรคการเมือง เพราะมติดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นต้องเสียสิทธิและเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของตน อันเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่อย่างใด

- คำวินิจฉัยที่ 3 – 5/2550<sup>8</sup> โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วนั้น หากมีผลเป็นการยกเลิกความผิดที่ได้กระทำไปแล้วไม่ เพราะเป็นคนละส่วนกันเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของ

<sup>7</sup> กรณีสมาชิกพรรคไทยรักไทยขอให้วินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม

<sup>8</sup> กรณีอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติให้ลงสมัครได้นอกจากนี้หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือรับรองเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และการกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3) ส่วนการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) (3)

- คำวินิจฉัยที่ 20/2551<sup>9</sup> โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ที่จะให้การเลือกตั้งของประเทศเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบทบัญญัติป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งด้วยการใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดซื้อสิทธิซื้อเสียงของประชาชนเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง อันเป็นวิธีการที่นักการเมืองส่วนหนึ่งใช้กันมานานจนเป็นความเคยชินแล้วกลายเป็นจุดเปราะบางทางการเมืองที่นักการเมืองผู้กระทำไม่รู้สำนึกกว่าเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ทำให้การเมืองและประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากนักการเมืองเหล่านี้ เมื่อเข้าสู่อำนาจแล้วย่อมใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยไม่มีความละอายเพื่อเตรียมไว้สำหรับใช้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเพื่อให้ได้อำนาจสำหรับแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบต่อไป เป็นวัฏจักรที่เลวร้ายอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

รัฐธรรมนูญ ... จึงได้กำหนดมาตรการป้องกันและกำหนดวิธีการลงโทษไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดเพื่อป้องกันนักการเมืองที่ไม่สุจริตเหล่านี้ ไม่ให้มีโอกาสเข้ามาก่อให้เกิดความเสียหายทางการเมืองและเพื่อส่งเสริมนักการเมืองที่ตั้งมั่นอยู่ในสุจริตธรรมให้ได้มีโอกาสทำภารกิจอันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากยิ่งขึ้น ... ประเด็นปัญหาการกระทำความผิดของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง นั้น ... ประเด็นที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยแล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาจะเป็นผู้วินิจฉัย ... ศาลฎีกาได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านายยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้อง กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

<sup>9</sup> กรณีอัยการสูงสุดขอให้รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 และการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัด เชียงรายมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ... จึงถือเป็นที่ยุติตามคำสั่งของศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ...

ประเด็นที่ 2 มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ... เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดของกฎหมายที่บัญญัติไว้เด็ดขาด แล้วว่า หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นแล้ว มิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กฎหมายให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ แม้ข้อเท็จจริง พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคจะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตาม กฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำ ... ทั้งนี้ เนื่องจากความผิดในการทุจริตซื้อสิทธิ ซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษที่ผู้กระทำจะใช้วิธีการอันแยบยลยากที่จะจับได้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารพรรค จะต้องคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมทำงานกับ พรรคการเมือง และคอยควบคุม ดูแล สอดส่องไม่ให้คนของพรรคกระทำความผิด โดยมีบทบัญญัติ ให้พรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนที่ไป กระทำผิดด้วย ... โดยที่ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองอันเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ต้องเป็นแบบอย่างที่ถูกต้อง ซอบธรรม และสุจริต การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของผู้ถูกร้องควรได้มาด้วยความบริสุทธิ์ ด้วยความนิยมในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและ พรรคการเมืองผู้ถูกร้องเป็นหลัก มิใช่ได้มาเพราะผลประโยชน์หรืออามิสสินจ้างที่เป็นเหตุจูงใจผู้มีสิทธิ เลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้ กรรมการบริหารพรรคทุกคนก็ควรต้องช่วยกันทำหน้าที่ควบคุมดูแล ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่ง ตลอดจนกรรมการบริหารพรรคด้วยตนเอง มิให้กระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่นายยงยุทธ ตียะไพรัช รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้องกลับใช้วิธีการอันผิดกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง ทำให้ผู้ถูกร้องได้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องถือว่าผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องร้ายแรง ... ประเด็นที่ผู้ถูกร้อง อ้างว่า พรรคการเมือง ... ไม่สามารถถูกยุบได้โดยง่าย นั้น เห็นว่า การเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง จะต้องเป็น การเข้มแข็งที่มีคุณภาพมาตรฐานโดยดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยความสุจริตแต่หากเป็น พรรคการเมืองที่เข้มแข็งในทางทุจริตแล้ว ย่อมเป็นการทำลายพรรคการเมืองที่สุจริตและทำลาย การปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้พรรคที่หย่อนคุณภาพมาตรฐานจะถูกยุบ แต่บุคคลที่มีอุดมการณ์ อันบริสุทธิ์ทางการเมืองตรงกันย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้ การยุบ พรรคการเมืองที่กระทำผิด จึงเป็นการปลูกฝังการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ... การที่ นายยงยุทธ ตียะไพรัช ในฐานะรองหัวหน้าพรรคซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ... กลับเป็น

ผู้มากระทำความผิดเสียเอง อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ตึงาม และเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

- คำวินิจฉัยที่ 25/2554<sup>10</sup> โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ว่างใจ การเสนอญัตติซึ่งรวมถึงการตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการเข้าชื่อเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 122 ... และยืนยันหลักการนี้ในมาตรา 162 วรรคสอง ... บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับของการเข้าใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรพรรคการเมืองอันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองในทุกกรณี หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกของพรรคการเมือง เห็นว่ามติของพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ก็ย่อมใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็สามารถคัดกรองบุคคลเข้าร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาให้พรรคการเมืองของตนมีความเข้มแข็ง อันนำไปสู่ความเป็นสถาบันในทางการเมืองซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พรรคการเมืองมีกระบวนการให้สมาชิกของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิก หากเห็นว่าสมาชิกผู้นั้นมีแนวคิดหรือการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ... เป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ร้องเองที่แสดงตัวเสมือนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น แม้จะยังมีได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอย่างเป็นทางการก็ตาม ... ความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่อง

<sup>10</sup> กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายจุมพฏ บุญใหญ่) ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม

ส่วนตัวของผู้ร้อง มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด

- คำวินิจฉัยที่ 26/2554<sup>11</sup> โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติซึ่งรวมถึงการตั้งคณะกรรมการการ ตลอดจนการเข้าชื่อเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่ในขณะเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมืองจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 122 ... และยืนยันหลักการนี้ในมาตรา 162 วรรคสอง ... จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับของการเข้าใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรพรรคการเมืองอันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองในทุกกรณี หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกของพรรคการเมือง เห็นว่ามติของพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ก็ย่อมใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็สามารถคัดกรองบุคคลเข้าร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาให้พรรคการเมืองของตนมีความเข้มแข็ง อันนำไปสู่ความเป็นสถาบันในทางการเมืองซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พรรคการเมืองมีกระบวนการให้สมาชิกของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิก หากเห็นว่าสมาชิกผู้นั้นมีแนวคิดหรือการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ... ความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ร้องมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>11</sup> กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร) ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม

ราษฎร ... จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขแต่อย่างใด สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น เป็นเรื่องมติของ พรรคประชากรไทยที่ลบล้างสมาชิกพรรคออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย เนื่องมาจากการ ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เรื่องความประพฤติ ส่วนตัว ข้อเท็จจริงจึงไม่ตรงกับกรณีของผู้ร้อง

## 2. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่

- คำวินิจฉัยที่ 20/2543<sup>12</sup> โดยวินิจฉัยว่า ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ ครบสองร้อยคน จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 3 วุฒิสภา บัญญัติองค์ประกอบของวุฒิสภาไว้ในมาตรา 121 ... หมายความว่า องค์ประกอบซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเป็นวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กร หนึ่งนั้นต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งสองร้อยคน จะน้อยกว่าหรือเกินสองร้อยคนไม่ได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 149 ด้วย เมื่อ องค์ประกอบดังกล่าวครบถ้วนแล้ว วุฒิสภาจึงมีสถานะเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคหนึ่ง หากต่อมาตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง จึงให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ได้ ตามที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 121 วรรคสอง ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 155 ... เป็นบทบัญญัติที่ กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมจะมีได้ต้องมีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ คือ วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคนก่อน จึงจะมีการประชุมซึ่งเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้ ... ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน จึงไม่ ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภาไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้

ประเด็นที่สอง ในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน การปฏิบัติ หน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกภาพ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 หรือไม่ ... เห็นว่า บทเฉพาะกาลไม่ได้บัญญัติให้สมาชิก วุฒิสภาดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 317 วรรคสาม ... ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา 131 ... เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับกรณีที่อายุของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้สิ้นสุดลง ซึ่งหมายความว่า วุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิได้ หมายความว่ารวมถึงสมาชิกวุฒิสภาที่บทเฉพาะกาล มาตรา 315 วรรคสาม บัญญัติให้คงเป็นสมาชิก วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 จึงไม่ อาจอาศัยมาตรา 131 วรรคสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

<sup>12</sup> กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

- คำวินิจฉัยที่ 24/2543<sup>13</sup> โดยวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 125 ประกอบ มาตรา 126 แล้ว เห็นว่า สิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดได้แต่เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 เท่านั้น

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ที่กำหนดว่า “ข้อ 6 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก” ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ... เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา 10 (7) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ เป็นการออกตามความในมาตรา 10 (7) ตอนท้าย ... ก็เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้เพราะมาตรา 10 (7) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 มิอาจกระทำได้ ... เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 125 การจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้

- คำวินิจฉัยที่ 13/2544<sup>14</sup> โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ... หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอาจสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 133 บัญญัติ รวม 10 กรณี ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุส่วนตนโดยเฉพาะ แต่มิได้หมายความว่า สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดได้ก็ด้วยเหตุดังกล่าวเท่านั้น ประเด็นที่ว่าจะมีเหตุอื่นใดที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงได้ก็ด้วยเหตุดังกล่าวเท่านั้น ประเด็นที่ว่าจะมีเหตุอื่นใดที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงอีกด้วยหรือไม่ นั้น ต้องขึ้นอยู่กับบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ ... ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญเองรับรองว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>13</sup> กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>14</sup> กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ นั้น ก็เป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงได้เช่นกัน ถึงแม้เหตุนี้จะไม่ได้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ก็ตาม ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 และมาตรา 147 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เมื่อใด แทนบุคคลใด บุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง อยู่ย่อมต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไปโดยปริยายเหตุเพราะที่กำลังจะมีการเลือกตั้งใหม่ มิเช่นนั้น ก็จะเป็น การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเกินจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 121

- คำวินิจฉัยที่ 9/2549<sup>15</sup> โดยวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ... บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบ สภาผู้แทนราษฎร นั้น การยุบสภาเป็นการกระทำของรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่าย บริหารเป็นผู้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการใช้อำนาจของฝ่าย บริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็น ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กร ฝ่ายตุลาการ ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้เป็นการ กำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การ กำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และมีกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้อง ดำเนินการในกระบวนการจัดการเลือกตั้งหลายประการ การที่รัฐบาลจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งใน พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ทั้งนี้ เมื่อกำหนดวันเลือกตั้งแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ เลือกตั้ง ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากมีปัญหา เกิดขึ้นจากการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้ใช้อำนาจควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจพิจารณาดำเนินการสั่งการปัญหาดังกล่าว และ บางกรณีรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายบางฉบับให้เป็นที่ยุติได้ด้วย ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) แต่เนื่องจากการจัดการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มี การเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบ รัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการ เกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่าย ตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>15</sup> กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ... หลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาประชาชนใช้อำนาจในการปกครองประเทศผ่านทางผู้แทนปวงชน คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง อีกทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หมวด 1 ว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา 8 บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ในการที่บุคคลรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น โดยปกติแล้วพรรคการเมืองทุกพรรคย่อมมีเป้าหมายในการส่งสมาชิกเข้ารับสมัครเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งที่เป็น การเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างเต็มที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นตัวแทนของตนในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ... ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 จะตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งจะได้ดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ก็ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่ได้ผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย อันนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 และมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ... การจัดคูหาแบบใหม่นี้จึงมีผลทำให้การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม บัญญัติไว้

- คำวินิจฉัยที่ 12/2556<sup>16</sup> โดยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 103 มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการสมยอมกันทางการเมือง และเป็นการกำหนดห้ามพรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ ก็เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดขึ้นระหว่างการเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนการสมัคร หรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งจะทำให้ไม่อาจจัดการเลือกตั้งได้ อันเป็นการช่วยเหลือพรรคการเมือง หรือผู้สมัคร

<sup>16</sup> กรณีนายสฤกษ์ ประดับศรี กับสมาชิกพรรคเพื่อไทย รวม 108 คน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย ที่อนุญาตให้นายสฤกษ์ นาคสุข ลาออก จากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม

รับเลือกตั้งอื่นให้ได้รับประโยชน์ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 103 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มิได้มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วย แต่อย่างใด ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 วรรคสาม จะมีผลบังคับในระหว่างที่ยังมิได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น การถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ย่อมทำได้โดยชอบ

- คำวินิจฉัยที่ 2/2557<sup>17</sup> โดยวินิจฉัยว่า ประเด็นที่ 1 วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร รัฐธรรมนูญ มาตรา 108 ... ได้บัญญัติให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการนำความกราบบังคมทูล ฯ ของนายกรัฐมนตรี และการยุบสภาผู้แทนราษฎรต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความแตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาทั่วไปที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ด้วย โดยวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งและให้เกิดความเป็นธรรมแก่พรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน ... บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล ฯ แล้ว ในกรณีนี้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถนำความกราบบังคมทูล ฯ พระมหากษัตริย์เพื่อให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรซ้ำได้อีก เพราะการยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสาม

ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สองซึ่งเป็นการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการบัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปนี้แม้เป็นการกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี แต่การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปมีความสัมพันธ์กับการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 235 ได้ให้อำนาจไว้ ... การที่นายกรัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องประสานงานกับ

<sup>17</sup> กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ... แสดงให้เห็นว่าโดยหลักทั่วไปเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย การที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไปกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยพลการจึงมีอรรถกระทำได้

แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อเร่งรัดให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลใหม่มาทำหน้าที่โดยเร็ว เพื่อจะได้นำมาดำเนินการบริหารประเทศตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้น หาใช่บังคับเด็ดขาดไม่ เพราะหากเกิดเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นมาขัดขวางทำให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามกำหนดเดิมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ความมั่นคงแห่งรัฐหรือภัยพิบัติสาธารณะอันสำคัญก็สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น ... แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม จะกระทำโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนดังกรณีการกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่เฉพาะในบางหน่วยเลือกตั้งหรือบางเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 78 หรือมาตรา 108 หาได้ไม่ ...

ประเด็นที่ 2 การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรใด พิจารณาแล้วเห็นว่า ... การกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ย่อมสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ต้องเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล ฯ ต่อพระมหากษัตริย์ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 ... ทั้งพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 มาตรา 5 ก็บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวร่วมกับนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายหลายคน ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งประสานการปฏิบัติในระหว่างผู้รักษาการ ตามกฎหมายคนอื่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้การดำเนินการปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ... ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หากมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่จากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และความเสียหายร้ายแรง มิให้เกิดแก่

ประเทศชาติหรือประชาชนด้วยความสุจริต และถือประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชนเป็นสำคัญ

- คำวินิจฉัยที่ 5/2557<sup>18</sup> โดยวินิจฉัยว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง ให้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักพื้นฐานของการเลือกตั้งที่สำคัญ ได้แก่ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้จึงครอบคลุมถึงการเตรียมการเลือกตั้งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบคลุมถึงการสมัครรับเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งด้วย จึงเห็นได้ว่าการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปมากกว่าหนึ่งวันจะทำให้การสมัครรับเลือกตั้ง พฤติกรรมการหาเสียง พฤติกรรมการลงคะแนนเลือกตั้ง หรือบรรดาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวันเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในวันหนึ่งมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นในอีกวันหนึ่งได้ ... รัฐธรรมนูญ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ... และมาตรา 93 วรรคหก มีเจตนารมณ์ที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบตามจำนวนห้าร้อยคน โดยต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสองด้วย ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 28 เขตเลือกตั้งที่เป็นปัญหาจึงต้องจัดให้มีขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาในการจัดการเลือกตั้งใหม่ใน 28 เขตเลือกตั้งดังกล่าว การที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งใน 28 เขตเลือกตั้งนั้นต่อไป จำเป็นต้องมีการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่อีกวันหนึ่ง ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ... ถือได้ว่าในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มิได้เป็นวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 108 วรรคสอง

3. คำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการเสียงข้างมาก ได้แก่

- คำวินิจฉัยที่ 18 - 22/2555<sup>19</sup> โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่า มาตรา 68 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง ที่จะใช้สิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยให้สิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้โดยตรง การแปลความดังกล่าวนี้จะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ในมาตรา 68 และเป็นไปเพื่อรองรับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มาตรา 69

<sup>18</sup> กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

<sup>19</sup> กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291

จึงเป็นมาตรการในการป้องกันไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้มีโอกาสตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองและการล้มล้างรัฐธรรมนูญมิให้เกิดขึ้นได้ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในประการนี้ต่างหากที่ถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่จะต้องยึดถือไว้เป็นสำคัญยิ่งกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ความเห็นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญคนใดคนหนึ่งมิใช่เจตนารมณ์ทั้งหมดของรัฐธรรมนูญ การตีความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง จึงต้องตีความไปในแนวทางของการยอมรับสิทธิ มิใช่จำกัดสิทธิ

อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองกลับไปแก้อำนาจรัฐธรรมนูญนั้นเหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมและเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 291

- คำวินิจฉัยที่ 15 - 18/2556<sup>20</sup> โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากทะเลาะหรือใช้อำนาจอำเภอกัดขี้นหมัดฝ่ายเสียงข้างน้อย จะกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมาก จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือนหรืออำนาจอำเภอกัดขี้นหมัดของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน เพื่อให้แต่ละองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจดังกล่าวอยู่ในสถานะที่จะตรวจสอบ

<sup>20</sup> กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... เกี่ยวกับที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

และถ่วงดุล เพื่อตัดทานและคานอำนาจ มิใช่แบ่งแยกให้เป็นพื้นที่อิสระของแต่ละฝ่ายที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้

รัฐธรรมนูญจึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายทุกองค์กรและทุกหน่วยงานของรัฐ ภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อหิบบกมาสนับสนุนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรคสอง หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน มิใช่การปกครองที่อ้างอิงแต่เพียงฐานอำนาจที่มาจาก การชนะเลือกตั้งเท่านั้น เพราะเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งมีความหมายเพียงสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละครั้ง หากใช่เป็นเหตุให้ตัวแทนใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความถูกต้องและชอบธรรมตามหลักนิติธรรม

การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็นต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือเพียง 1 วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 125 วรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรคสอง

- คำวินิจฉัยที่ 1/2557<sup>21</sup> โดยวินิจฉัยสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้ไขก็ตาม หากแต่กระบวนการพิจารณาแก้ไขในเรื่องที่สำคัญดังกล่าว ย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ดำเนินการด้วยความโปร่งใส คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่จะแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถทำข้อตกลงผูกพันกับ นานาประเทศได้สะดวกราบรื่น โดยไม่คำนึงถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา รวมถึงประชาชน สามารถควบคุมตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นได้ทุกแง่มุม เพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับฟังและนำความเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภา และประชาชนไปประมวลเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ตาม

<sup>21</sup> กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190)

หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เสียงข้างมากจะต้องรับฟังเสียงข้างน้อย และไม่อาจละเลยสิทธิประโยชน์ที่จะต้องจัดสรรให้แก่ฝ่ายข้างน้อย อย่างเป็นธรรม หากเสียงข้างมากใช้ความได้เปรียบจากการถือเสียงข้างมาก กระทำโดยไม่รับฟังความคิดเห็น ของฝ่ายข้างน้อย หรือรับฟังความเห็นเพียงเพื่อให้เป็นแบบพิธีเท่านั้น การถืออำนาจตามเสียงข้างมาก โดยไม่เคารพต่อความเห็นของฝ่ายเสียงข้างน้อยดังกล่าว ย่อมกลายเป็นเผด็จการรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่าเผด็จการโดยเสียงข้างมาก หรือเผด็จการทางรัฐสภา อันเป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งขัดต่อ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการทำลายสารัตถะและความชอบธรรมของ กระบวนการทางนิติบัญญัติที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของปวงชนชาวไทยโดยรอบคอบ และละเอียดถี่ถ้วน

การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานรัฐสภาและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่รับฟังความเห็นชอบของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมากโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ส่วนการกำหนดวันแปรญัตติ ได้วินิจฉัยหลักการทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ 15 - 18/2556 สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาได้วินิจฉัยว่า อำนาจในการทำหนังสือสัญญาจึงเป็นอำนาจสำคัญยิ่งที่รัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจำต้องตระหนัก และประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม หากการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต่อประเทศและต่อความเป็นรัฐ อาจมีผลกระทบต่อดินแดนและอำนาจอธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา

## บทวิเคราะห์

### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทเกี่ยวกับพรรคการเมืองในหลายเรื่อง ทั้งในเรื่องการคุ้มครองสมาชิกพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และเรื่องการคุ้มครองพรรคการเมืองและผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปกป้องพิทักษ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยกรณีมีการกระทำที่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และการไม่ดำเนินการหรือฝ่าฝืนตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมือง

ซึ่งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเป็นที่รู้กันทั่วไปว่า “คดียุบพรรคการเมือง”

สำหรับความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” นั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งรวมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมือง กำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิธีทางประชาธิปไตย<sup>22</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้นิยามความหมายของคำนี้ไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทางการเมือง ซึ่งประชาชนในระบอบประชาธิปไตยต้องทำงานร่วมกันกำหนดรัฐบาลที่ประชาชนเลือกมา โดยผ่านสถาบันที่เรียกว่า “พรรคการเมือง” กล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เนื่องจากเป็นการรวมกันของกลุ่มบุคคลโดยสมัครใจเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต้องการส่งตัวแทนของตนเข้าทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองรับสมัครสมาชิกและรณรงค์ให้ประชาชนไปเลือกผู้สมัครพรรคของตนให้เป็นตัวแทนของประชาชน และรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้นำรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองเสียงข้างมากมีสิทธิจัดตั้งเป็นรัฐบาลและมีหน้าที่หลักต้นนโยบายและโครงการต่างๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่พรรคการเมืองของตนใช้หาเสียง ส่วนพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็มีหน้าที่และสิทธิอันชอบธรรมในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก รวมถึงการใช้อำนาจของพรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นรัฐบาล พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางของพรรคการเมืองตนเอง ดังนั้น ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การต่อสู้แข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่การต่อสู้เพื่อให้เป็นรัฐบาล แต่เป็นการแข่งขันเพื่อรับใช้ประชาชน โดยให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด

ส่วนสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐควรคำนึงถึงเพื่อให้พรรคการเมืองดำรงตนเป็นสถาบันที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เต็มที่ รัฐจึงต้องสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม

<sup>22</sup> หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง , พระนคร : โอเดียนสโตร์ , พ.ศ. 2512, หน้า 1. อ้างใน นฤมล ธรรมครองอาตม์, “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (รัฐศาสตร์) , พ.ศ. 2544.

ทางการเมือง โดยให้เงินอุดหนุนและให้รายงานการดำเนินกิจการและการใช้จ่ายเงิน และพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องส่งเสริมประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นต่อประชาชน และต่อสมาชิกภายในพรรคการเมืองของตน โดยสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักการสากล 4 ประการ คือ ความมีเสรีภาพ ความเสมอภาค ความเป็นสาธารณะ และความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค<sup>23</sup>

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 65 มาตรา 68 มาตรา 237 และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนการคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองที่มีการกระทำฝ่าฝืน/ไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ในเรื่องการคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 ปัญหาที่เกิดขึ้นมีเหตุปัจจัยมาจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล แต่การกำหนดดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อการเมืองในประเทศอย่างเห็นได้ชัด จนเกิดรัฐบาลเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว แม้การที่รัฐบาลมีเสถียรภาพย่อมเป็นผลดีต่อประเทศที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง และให้พ้นสมาชิกภาพเมื่อไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ประกอบกับการที่พรรคการเมืองของไทยขาดการบริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตย ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเป็นอิสระ ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้ด้วยเกรงกลัวว่าอาจจะถูกขับออกจากพรรค หรืออาจจะไม่ได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจำยอมปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนมากเป็นความต้องการของหัวหน้าพรรคหรือคนกลุ่มหนึ่งในพรรค จนในที่สุดความเป็น “ผู้แทนประชาชน” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหายไป กลายเป็น “ผู้แทนของพรรคการเมือง”<sup>24</sup> และสถานการณ์ดังกล่าวยิ่งแย่งลง หากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งได้รับเสียงข้างมากเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียว โดยสามารถควบคุมได้ทั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจบริหาร และเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรใช้อำนาจอิตยจะไม่เกิดขึ้น จนในที่สุดเป็น “ระบบเผด็จการรัฐสภา” สถานการณ์ดังกล่าวทำให้การเมืองไทยไม่พัฒนาและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง

<sup>23</sup> สรุปลจากสุนทรียา เหมือนพะวงศ์, ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, สถาบันวิจัยและพัฒนาคักดิ์สำนักงานศาลยุติธรรม อ่างในชนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ “สังคมไทยในระยะเปลี่ยนผ่านกับบทบาทพรรคการเมือง”, เว็บไซต์ ประชาไท

<sup>24</sup> ยุทธพร อิศรชัย, 80 ปีรัฐสภาไทย : รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง, หน้า 10

และมีประสิทธิภาพมุ่งเน้นให้พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญต่อการพัฒนาการเมือง พร้อมทั้งพยายามส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อกระตุ้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้คงหลักการดังกล่าวไว้ โดยมีมาตรการที่สำคัญหลายประการ เช่น กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนพรรคการเมืองด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองและยังส่งเสริมสนับสนุนให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจการของพรรคการเมือง กำหนดให้รัฐสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด พรรคการเมืองต้องมีการบริหารภายในพรรคเป็นประชาธิปไตยโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับและการบริหารที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย กำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคโดยมติของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นับแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคมากที่สุด ซึ่งเป็นการย้ายพรรคโดยการยุบรวมพรรค การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเพื่อป้องกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคการเมืองนั้นจึงไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวย้ายพรรคการเมืองไม่ได้ แต่สามารถย้ายทั้งพรรคโดยการยุบรวมพรรคการเมือง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาการยุบรวมพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 104 วรรคสอง<sup>25</sup> แต่ในทางปฏิบัติก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากพรรคการเมืองต่างได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากนายทุนกลุ่มเดียวกัน มีผลให้การลงมติหรือการตัดสินใจไม่มีความเป็นอิสระ เท่ากับว่ามาตรการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคห้ามย้ายพรรค และห้ามยุบรวมพรรค ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และทำลายเจตนารมณ์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และให้มีพัฒนาการจนในที่สุดประเทศไทยจะเป็นระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองเพียงสองพรรค แต่ในความเป็นจริงพรรคการเมืองมีเพียงขนาดใหญ่ที่มีได้มุ่งเสริมสร้างอุดมการณ์ร่วมกันของสมาชิกภายในพรรค แต่กลับเป็นการขยายตัวของพรรคการเมืองที่สมาชิกภายในพรรคขาดอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน

การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักเสรีภาพ ทั้งเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้แทนต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้แทนต้องเป็นผู้แทนของประชาชนคนทั้งประเทศ และหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย ซึ่งหลักการประการสุดท้ายนี้เป็นหลักการประการสำคัญของความเป็นผู้แทน เพราะหากผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ

<sup>25</sup> มาตรา 104 วรรคสอง “ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีได้”

ก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนคนทั้งประเทศได้อย่างแท้จริง ปัญหาที่เกิดจากการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจและตกอยู่ภายใต้อำนาจตีของพรรคการเมือง ในที่สุดไม่อาจดำรงตนเป็นผู้แทนของปวงชนตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา 122 ได้ แต่กลายเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง นอกจากนี้ การที่พรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองของตนได้ด้วยมติของพรรคพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลก็สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ และการที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยอาศัยพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอับไปโดยไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองสมาชิกของพรรคการเมืองให้มีความเป็นอิสระจากการใช้อำนาจครอบงำโดยมิชอบของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด แต่ยังคงรักษาวินัยของพรรคการเมืองด้วยการทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่มีลักษณะประชาธิปไตย อันเป็นการเสริมความเข้มแข็งให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจัดให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งรวมไปถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพรรคการเมือง

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ 1/2542 กรณีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิบสองคนคัดค้านมติของพรรคประชากรไทย คำวินิจฉัยดังกล่าวก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่า จะมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขายตัวมากขึ้น พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็ง หรือควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดได้ คำวินิจฉัยก็มีได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับลักษณะของมติหรือข้อบังคับพรรคที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะเช่นไร สำหรับผู้เห็นด้วยเห็นว่า เป็นการสะท้อนถึงความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเอกสิทธิ์ในบางเรื่องเท่านั้น โดยเท่าที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว พรรคการเมืองมีการปรับตัว ให้มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารพรรค มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคและสมาชิกของพรรค มิใช่คำนึงแต่ประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือส่วนตัวอันเป็นหลักการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดฝ่าฝืนมติพรรคการเมือง และหากมีการบริหารเป็นประชาธิปไตยแล้วผู้กำหนดเส้นทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั่นเอง

การที่พรรคการเมืองหันมาทบทวนข้อบังคับของพรรคการเมือง และลดความเป็นเผด็จการเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยให้พรรคการเมืองมีความเป็นพรรคการเมืองของประชาชนโดยแท้ อันเป็นการพัฒนาการเมืองและระบอบประชาธิปไตยด้วยการสร้างเสถียรภาพแก่

พรรคการเมืองนั้น แสดงถึงบทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัยมากขึ้น อันจะส่งผลในทางที่ดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยผ่านการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันพรรคการเมืองซึ่งเป็นเสาหลักที่เป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย

ส่วนในเรื่องคดียุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 มาตรา 237 และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นผลร้ายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้ลักษณะการกระทำดังกล่าวมีผลให้พรรคการเมืองถูกสั่งยุบพรรคการเมืองได้ และหากหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรครู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบการกระทำแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นโทษทางการเมืองหรือโทษทางรัฐธรรมนูญที่ถือว่าหนักสำหรับนักการเมืองในการถูกเว้นวรรคทางการเมือง ทั้งนี้ ในหลายประเทศ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมืองที่มีการกระทำลักษณะอันเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว

พรรคการเมืองถือเป็นเสาหลักสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ดังปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุดมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองเพื่อเลือกกลุ่มหรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และพรรคการเมืองยังเป็นหลักประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการ รวมทั้งการยึดอำนาจหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในส่วนของการพัฒนาการเมืองในอนาคตอาจต้องพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง เพราะสภาพปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทยที่มีการบริหารงานภายในพรรคการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เช่น การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นไปโดยลับ การกำหนดให้คะแนนเสียงของผู้ออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีน้ำหนักคะแนนเท่ากัน การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรค การเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคสามารถขอลดถอนหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคได้ด้วยจำนวนสมาชิกที่ไม่มากเกินไป เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องให้มีระบบการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองโดยสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนได้ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนมิใช่ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

#### คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอธิปไตยในการมอบความไว้วางใจให้ผู้แทนใช้อำนาจแทนตน โดยได้มีการรับรองไว้ในข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐาน

แห่งอำนาจของรัฐบาลผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและการกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นไปโดยเสรี” กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน<sup>26</sup> ซึ่งเดวิท บัทเลอร์ และคณะ<sup>27</sup> กล่าวถึง การเลือกตั้ง (Election) ว่ามีนัยความหมายจำแนกออกได้เป็นสองมุม กล่าวคือ การเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายและการเลือกตั้งแง่มุมปรัชญา โดยการเลือกตั้งในแง่มุมของกฎหมายนั้น เป็นการพิจารณาจากกฎหมายการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีอยู่ 3 ประการ คือ การเลือกตั้งที่เป็นสิทธิ (right) ในแง่นี้ การเลือกตั้งถือเป็นสิทธิที่มีความสำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นอภิสิทธิ์ (privilege) เป็นการที่ผู้ลงคะแนนเสียงมีความเป็นอิสระที่จะเลือกการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ที่ได้รับการยอมรับจากกฎหมาย ปราศจากการแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น เป็นต้น และการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นหน้าที่ (duty) อันหมายถึง การที่บุคคลจำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสภาพเป็นหน้าที่จึงต้องเป็นไปโดยที่กฎหมายได้ระบุหรือบังคับให้ผู้ลงคะแนนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวอย่างได้แก่ประเทศไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หากเพิกเฉยจะต้องถูกลงโทษด้วยการเสียสิทธิทางการเมืองบางประการ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง คือ การเลือกตั้งจะเป็นที่มาของกลไกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในความหมายด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ

<sup>26</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ , หลักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 1

<sup>27</sup> Butler , Penniman and Renny eds. “Democracy at the Polls : A Comprehensive Study of Competitive National Election” 1981 , 344 อ้างใน ธโสธร ตู้อทองคำ , “กระบวนการเลือกตั้ง” , เอกสารสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545 , 535 – 536.

สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

- หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) หมายถึง การจัดการดำเนินงานเลือกตั้งนั้น ต้องให้เกิดอิสระเสรีแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ โดยอิสระปราศจากการบังคับ หรือการกระทำใด ๆ รวมทั้งการหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำอันจะมีผลต่อการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งและเป็นเหตุให้การเลือกตั้งถูกบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และยังรวมไปถึงความเป็นอิสระการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย

- หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น

- หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็นการสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน

- หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ นำมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น เด็ก และบุคคลที่จิตบกพร่อง ผู้ต้องขัง เป็นต้น

- หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิคนละหนึ่งเสียงและคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน เป็นหลักการที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคยังรวมไปถึงการเลือกตั้งในทุกชั้นตอนรวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง และการนับคะแนน เป็นต้น

ในหลายคดีที่ผ่านมา แม้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่เป็นทางออกของปัญหาทางการเมืองซึ่งเป็นทางตันหรือเกิดสุญญากาศทางการเมือง ดังเช่น กรณีองค์ประชุมของวุฒิสภาอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งที่ไม่สามารถได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบที่มีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 มาตรา 145 และมาตรา 147 สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เมื่อใด แทนบุคคลใด ย่อมทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ สิ้นสุดสมาชิกภาพโดยปริยาย มิฉะนั้น จะทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเกินจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็มีหลายคดีที่

<sup>28</sup> บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน , กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542 , หน้า 21 – 29.

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแก้ไขปัญหาที่สังคมคาดหวังให้ศาลรัฐธรรมนูญหาทางออก แต่ในทางปฏิบัติไม่เกิดผลเป็นไปตามที่สังคมคาดหวัง ดังเช่น คำวินิจฉัยที่ 9/2549 และคำวินิจฉัยที่ 5/2557 เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (ฉบับ 2540 เป็นมาตรา 198) ซึ่งเป็นกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่กรณีคำวินิจฉัยทั้งสองเรื่อง โดยเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 นั้น เป็นการร้องเรียนว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องมาให้พิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิใช่เป็นกรณีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ แม้การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 และการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเฉพาะการกำหนดวันเลือกตั้งเท่านั้น หากการดำเนินการใด ๆ ในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการกระทำที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ได้ ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกาได้ เมื่อการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ดี เหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 5/2557 สรุปได้ว่า ตามคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ประกอบกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ในวันเดียวกันได้ ทำให้เกิดปัญหาตามรัฐธรรมนูญอีกหลายประการซึ่งไม่มีองค์กรอื่นใดมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลในคำวินิจฉัยดังกล่าวถือว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายเขตอำนาจในกรณีเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรอื่นใดด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพึงระมัดระวัง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ศาลยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 รับรองเขตอำนาจให้เป็นศาลที่มีอำนาจ

ทั่วไป โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลใด และศาลรัฐธรรมนูญจัดเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น จึงต้องแปลความอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้กระทบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกลไกอื่น

นอกจากเรื่องช่องทางในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยที่ว่า ผู้ร้องไม่อาจเสนอเรื่องได้แล้วนั้น ยังมีประเด็นที่เป็นวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งในขณะนี้ ความชัดเจนในเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการอย่างไร เกี่ยวกับเหตุขัดข้องที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจดำเนินการรับสมัครเลือกตั้งได้จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจดำเนินการเลือกตั้งให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์และมีผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 วรรคสอง ซึ่งสังคมมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการเลือกตั้งดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับให้เป็นไปตามผลแห่งคำวินิจฉัย กล่าวคือ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งต้องจัดการให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้หรือไม่ เพียงใด แม้จะมีข้อยุติว่า ต้องกำหนดให้มีวันเลือกตั้งขึ้นใหม่แล้วก็ตาม เพราะยังมีข้อขัดข้องทางกฎหมายอีกหลายประการ นอกเหนือไปจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการรับสมัครเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง 28 เขต ซึ่งขณะนี้ การกำหนดวันเลือกตั้งขึ้นใหม่ก็ยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ส่วนกรณีคำวินิจฉัยที่ 2/2557 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สามารถกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ต่างจากพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรได้ตามสภาพการณ์แห่งความจำเป็น แต่ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ก็มีปัญหาในด้านของการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย กล่าวคือ โดยที่สถานการณ์ปัญหาทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้งในปี 2549 และปี 2557 มีความแตกต่างกัน เนื่องจากมีความแตกแยกความคิดเห็นทางการเมืองอย่างชัดเจนและรุนแรง ทำให้ผลของคำวินิจฉัยที่มีเจตนารมณ์แก้ไขปัญหาทางการเมืองแตกต่างกันออกไป การแก้ไขปัญหโดยศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่บรรลุผล โดยเห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่กำหนดวันเลือกตั้งใหม่ แต่ยืนยันให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 จนเกิดเหตุที่ไม่อาจจัดการเลือกตั้งให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ได้

กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนสามารถใช้อำนาจนี้ในการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้นในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า “สิทธิคัดค้าน” โดยหมายความว่า หากรัฐบาลที่ประชาชนเห็นชอบและเลือกมาบริหารราชการแล้วไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนในคราวหาเสียงเลือกตั้ง หรือบริหารราชการโดยไม่มีผลงาน หรือไม่สามารที่จะแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาตัวเอง แต่ถ้าวรัฐบาลยังเป็น

รัฐบาลต่อไปจนครบวาระ เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะปฏิเสธในการเลือกพรรครัฐบาลเดิม โดยหันไปใช้สิทธิเลือกพรรคฝ่ายค้านแทน จึงเป็นการยืนยันให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยโดยหลักการแล้วก็ต้องรอเวลาจนกว่ารัฐบาลสิ้นสุดลง แล้วมีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนจะได้ใช้สิทธิคัดเลือกผู้แทนมาจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของตนเอง

#### คำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการเสียงข้างมาก

ระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากในการตัดสินใจขัดแย้ง โดยหลักการเสียงข้างมาก หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของกลุ่มหรือคณะบุคคล หลังจากที่ได้มีการปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นพอสมควรแล้ว ก็ให้ตัดสินใจเป็นข้อยุติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเสียงชี้ขาดเพื่อให้ดำเนินการเป็นรูปธรรมต่อไปได้<sup>29</sup> หลักการดังกล่าวต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย เพื่อเป็นหลักประกันว่า เสียงข้างมากจะไม่กระทำการใด ๆ เป็นประโยชน์แก่พวกพ้อง แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักการเสียงข้างมากนี้ ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นไม่ชัดเจนมากนัก เพียงปรากฏบางส่วนอยู่ในเนื้อหาของการวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยที่ 1/2542 กรณีมติของพรรคประชากรไทยที่ขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 12 คน ออกจากการเป็นสมาชิกพรรค เป็นต้น แต่ในช่วงปี 2555 หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 291 ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลของหลักนิติธรรมที่ต้องมีการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 68 ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะแวดวงนักกฎหมาย มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุน ฝ่ายที่เห็นด้วยก็เห็นพ้องกับอำนาจของศาลตามคำวินิจฉัย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะมีทั้งในส่วนไม่เห็นด้วยกับอำนาจศาลในการรับคำร้องโดยเห็นว่าศาลต้องยึดหลัก “satredicis” ซึ่งมีหลักการที่ว่า ในคดีหลังต้องผูกพันตามหลักกฎหมายที่ในคดีก่อนได้ตัดสินไว้แล้ว และยังไม่เห็นด้วยกับการนำหลักนิติธรรมเป็นกรอบในการวินิจฉัยการกระทำของรัฐสภาโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 เนื่องจากเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 291 ซึ่งมีได้บัญญัติให้องค์กรใดเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว แต่จะถูกตรวจสอบได้ทางการเมืองโดยประชาชนอันเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐสภาก็ต้องใช้อำนาจโดยยึดเจตจำนงของประชาชนเป็นหลัก การที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาจึงเป็นการขยายอำนาจ แม้จะมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไข

<sup>29</sup> วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ ฯ พ.ศ. 2550 อ้างใน เว็บไซต์ kpi.ac.th เรื่องเสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบทางการเมืองจากประชาชนได้ซึ่งเป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่รัฐสภาต้องยึดถือเจตจำนงของประชาชนเป็นหลัก มิใช่ถูกตรวจสอบโดยศาลแม้จะเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

หลังจากคำวินิจฉัยข้างต้น หลักการเสียงข้างมากมีความชัดเจนมากขึ้นโดยเฉพาะคำวินิจฉัยที่ 15-18/2556 และคำวินิจฉัยที่ 1/2557 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 291 เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาและเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ตามลำดับ ซึ่งการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักแนวทางหลักการเสียงข้างมากต้องถูกนำไปใช้ในการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เพียงหลักการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของรัฐสภาเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสอง<sup>30</sup> หรือมาตรา 216 วรรคหนึ่ง<sup>31</sup> หรือมาตรา 278 วรรคหนึ่ง<sup>32</sup> หรือมาตรา 291<sup>33</sup> ซึ่งคำวินิจฉัยทั้งสองนี้ได้เน้นหลักการเสียงข้างมากจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในเสียงข้างน้อยด้วย โดยเน้นย้ำถึงข้อเสียของความเป็นระบอบเผด็จการรัฐสภาซึ่งทำให้ความเป็นประชาธิปไตยถอยหลัง เนื่องจากปัญหาเรื่องของสิทธิในเสียงข้างน้อยเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมและความยุติธรรมสำหรับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเน้นหลักการเสียงข้างมากทำให้อาจมีการละเลยสิทธิในเสียงข้างน้อยได้ รัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภามีอำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลดังกล่าวอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงต้องยึดหลักการเสียงข้างมากแต่ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในเสียงข้างน้อยเพื่อให้ฝ่ายค้านสามารถดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คงเป็นเพียงหลักพื้นฐานอย่างหนึ่ง ไม่ใช่การตัดสินว่ามีหลักการดังกล่าวแล้วจะทำให้การปกครองเป็นประชาธิปไตย เพราะต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นด้วย เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคทางการเมือง เป็นต้น

<sup>30</sup> มาตรา 126 วรรคสอง “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>31</sup> มาตรา 216 วรรคหนึ่ง “... คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>32</sup> มาตรา 278 วรรคหนึ่ง “การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผย ...”

<sup>33</sup> มาตรา 291 “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้ ... (4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ...”

## บทสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการถ่วงดุลกับอำนาจเผด็จการโดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากในรัฐสภา<sup>34</sup> อันเนื่องมาจากกรณีที่ประชาธิปไตยแบบผู้แทนในระบบรัฐสภาเป็นระบบที่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกควบคุมเสียงข้างมากในสภามีสิทธิจัดตั้งเป็นรัฐบาลในขณะเดียวกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรตรวจสอบภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อให้เป็นไปตามหลักคานและดุลอำนาจ การพัฒนาหลักประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยตลอดมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากความยากลำบากในการพยายามกำหนดแนวทางหลักประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเองย่อมต้องผูกพันกับหลักประชาธิปไตยด้วยเช่นกันดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเสียงข้างมาก ซึ่งนัยของหลักการนี้ก็ต้องเป็นไปตามหลักการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางไว้ในคำวินิจฉัยด้วย โดยเสียงข้างน้อยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงออกโดยการจัดทำความเห็นส่วนตัวและลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเผยแพร่และให้สาธารณะตรวจสอบได้ แม้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงถึงความพยายามของศาลรัฐธรรมนูญในการวางกรอบแนวทางของ “หลักประชาธิปไตย” ให้มีความชัดเจน แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นเชิงนามธรรม ไม่มีการอธิบายในเชิงรูปธรรม เห็นได้จากการอธิบายหลักประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา เช่น หลักไม่ยึดถือเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิในเสียงข้างน้อยอันมีลักษณะเผด็จการรัฐสภา หลักขัดกันแห่งผลประโยชน์ หลักประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ผู้แทนต้องยึดเจตจำนงประชาชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของตน เป็นต้น นั้น ยังคงต้องกำหนดกรอบหรือแนวทางในการขยายความต่อไปในอนาคตเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสภาพบังคับให้มีการนำหลักการไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากในแวดวงกฎหมายจะมุ่งเน้นเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญยิ่งกว่าบรรทัดฐานเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการประชาธิปไตยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวไว้ และต้องตระหนักว่าในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่คำตอบสุดท้ายเสมอ สำหรับหลักการประชาธิปไตยของไทยว่าจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใดนั้น ผู้จัดทำรายงานขอเสนอคำกล่าวของท่านพุทธทาสที่ว่า “ประชาธิปไตย คือ ประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ ไม่ใช่ประชาชนเป็นใหญ่ ต้องให้ประชาชนได้รับประโยชน์เต็มอย่างนั้นจึงจะเป็นประชาธิปไตย” เพื่อนำมาใช้ในการวินิจฉัยเพื่อให้เกิดผลในทางรูปธรรมอันทำให้เกิดจิตสำนึกกลลึกถึงรากเหง้าของประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

.....

<sup>34</sup> อมร จันทรมานพ , “ศาลรัฐธรรมนูญ” , ครบรอบ 8 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ตั้งศรัณย์ , คณะนิติศาสตร์ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537 , หน้า 169.

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ , หลักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2531

ธโรธร ตู้อองคำ , “กระบวนการเลือกตั้ง” ,เอกสารสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2545

นฤมล ธรรมครองอาตม์, บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (รัฐศาสตร์) , พ.ศ. 2544

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม , สถาบันพระปกเกล้า , พ.ศ. 2544

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ , การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน , กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2542

สำนักงานอัยการสูงสุด , คู่มือประชาธิปไตยสำหรับประชาชน , พ.ศ. 2541

ยุทธพร อิศรชัย , 80 ปีรัฐสภาไทย : รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง

อมร รักษาสัตย์ และคณะ , ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ , สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พ.ศ. 2543

อมร จันทรสมบุรณ์ , ศาลรัฐธรรมนูญ , ครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ตั้งศภัตย์ , คณะนิติศาสตร์ , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พ.ศ. 2537

### บทความและเอกสาร

ชนชาติ แสงประดับ ธรรมโชติ “สังคมไทยในระยะเปลี่ยนผ่านกับบทบาทพรรคการเมือง”, เว็บไซต์ ประชาไท

วิทยากร เชียงกุล ,หลักการของระบอบประชาธิปไตย , จาก  
<http://witayakornclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/>

เสียงข้างมาก เสียงข้างน้อย จากเว็บไซต์ของสถาบันพระปกเกล้า kpi.ac.th  
 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จากเว็บไซต์[http://www.gpf.or.th/cgi-bin/CMS/SecretaryGeneral/secretary\\_f\\_1.pdf](http://www.gpf.or.th/cgi-bin/CMS/SecretaryGeneral/secretary_f_1.pdf)

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2543
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2544
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 85/2547
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2554
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2554
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2556
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2557
- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2557