

บทที่ 5

ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบพรรคการเมืองและแนวทางการแก้ไข

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่มีพื้นฐานทางความคิดว่าอำนาจปกครองนั้นเป็นของประชาชนทุกคน แต่ประชาชนมิใช่ผู้ใช้อำนาจนี้ด้วยตนเอง หากแต่จะมอบอำนาจให้บุคคลกลุ่มหนึ่งในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน การใช้อำนาจแทนของผู้รับมอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน โดยนำเอาเจตนารมณ์ของประชาชนไปปฏิบัติให้เกิดผล และผลงไวซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการยุบพรรคการเมืองนั้นมิใช่การกระทำโดยพลการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพรรคการเมือง หากมีบุคคลภายในพรรคการเมืองอาศัยการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง ข่มขู่หรือคุกคามประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น จึงต้องมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการกระทำดังกล่าวขึ้น โดยมาตรการประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ การยุบพรรคการเมือง โดยผลของการยุบพรรคการเมือง จะเป็นการตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าวย่อมมีผลกระทบไปถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศก็มีมาตรการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่นเดียวกัน แต่เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองถึงโทษที่มีต่อหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคนั้น ยังมีความแตกต่างกันกับประเทศไทย โดยเฉพาะเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ซึ่งในประเทศไทยได้กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคไว้หลายประการ คือ นอกจากการล้มล้างการปกครองแล้ว ยังมีเหตุแห่งการฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการไม่ดำเนินการกิจกรรมของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ มาเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองด้วย ซึ่งบางกรณีเป็นเหตุเฉพาะตัวของผู้กระทำ ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบพรรคการเมืองเพื่อการวิเคราะห์หาแนวทางอันเป็นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขการตีความกฎหมาย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชนและมีรากฐานอยู่บนแนวความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตย การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อให้องค์กรใช้อำนาจรัฐ อันได้แก่ องค์กรบริหาร องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการต่างใช้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ โดยองค์กรที่มีความสำคัญต่อการสร้างหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ คือ องค์กรตุลาการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเป็นไปตามหลักนิติรัฐ แต่จากบทบัญญัติ แนวทางปฏิบัติ และแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ ปี 2550 ซึ่งวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค อันเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาที่ควรนำมาศึกษา ดังนี้

5.1.1 การตีความอย่างเคร่งครัด

หลักแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ ที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันขององค์กรใช้อำนาจ เพื่อตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีการแบ่งแยก ต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง จึงต้องมีกลไกในการสถาปนาหลักนิติรัฐขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate aim) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง อันเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ไม่อาจปฏิเสธการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคล ในการโต้แย้งการกระทำของรัฐผ่านทางองค์กรตุลาการ ประกอบกับเมื่อองค์กรตุลาการเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

ทั้งนี้ การใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เริ่มขึ้นตั้งแต่กระบวนการตรวจสอบการตรากฎหมาย แม้ว่าองค์กรนิติบัญญัติจะเป็นผู้ตราบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ต้องเป็นตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักการที่จะตรวจสอบหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น โดยองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทบกระเทือนถึงแก่นของสิทธิและเสรีภาพได้ หากมีการตรากฎหมายใดที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้ และหากจะตรากฎหมายที่จะไปกระทบสิทธิเสรีภาพ ก็ต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ เพื่อให้องค์กรนิติบัญญัติได้พิจารณาว่าการกระทำของตนกำลังล่วงเข้าแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ดังเช่น มาตรา 154 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หากมีร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เป็นต้น

หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาล เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมาย ในกรณีที่การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามมาตรา 28 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการหรือศาล เพื่อการพิจารณาในศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายหรือการตีความกฎหมายขององค์กรตุลาการ หากเป็นกฎหมายคนละฉบับ การพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ต้องพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ด้วย ดังเช่น กฎหมายเอกชน การตีความ ต้องตีความตามเจตนาคู่สัญญา หรือตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือหากไม่มีการบัญญัติไว้ โดยการอุดช่องว่างด้วยกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนบทบัญญัติใดมีสภาพบังคับที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การตีความก็ต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด ดังเช่น มาตรา 2 ตามประมวลกฎหมายอาญา การที่บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบทบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอาญาจะถือว่าเป็นกฎหมายมหาชน การตีความจึงต้องเป็นไปด้วยความเคร่งครัดเช่นกัน ดังเช่น การยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 68 หรือมาตรา 237 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดจะใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือการกระทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า “พล.อ.ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์เป็นกรรมการบริหารพรรค และดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีกระทรวงใหญ่ แสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลสำคัญของพรรค และได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรค ย่อมต้องมีบทบาทในการบริหารงานและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคอย่าง สูง การกระทำของพล.อ.ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ เชื่อได้ว่าเป็นการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดปัญหาการเลือกตั้งที่ยืดเยื้อและ ไม่มีความแน่นอนว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด เพื่อให้พรรคไทยรักไทยกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว พล.อ.ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ ไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เป็นการส่วนตัวจากการกระทำความดังกล่าว แต่เป็นพรรคไทยรักไทยที่ได้ประโยชน์ พล.อ.ธรรมรักษ์ มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในภาคอีสาน และเรื่องก็เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งภาคอีสาน และนายจาตุรนต์เบิกความว่า ไม่มีการประชุมพรรคหลังจาก พล.อ.ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ถูกกล่าวหา ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรค

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว “เชื่อได้ว่า” การกระทำของพล.อ.ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือเป็นการกระทำของพรรคและมีผลผูกพันพรรค”¹

จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอันเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงจากกรรมการเพื่อลงโทษพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรค ทำให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย และตัดสิทธิเลือกตั้งกรรมการพรรคการเมืองรวม 111 คน แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายมหาชน

¹ ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2556). *การชำแหละคำวินิจฉัยคดียุบพรรค*. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.onopen.com/open-special/07-06-05/2820>

โดยแท้² การตีความจึงต้องตีความเคร่งครัดด้วย โดยเฉพาะการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใด ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอื่น การตีความจึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่ควรขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงหลักการตีความเคร่งครัด เปรียบเทียบกับกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ การลงโทษบุคคลในทางอาญา จะต้องมีการบัญญัติกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และจะได้รับโทษทางอาญา เมื่อมีการกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้น จะนำกฎหมายใกล้เคียงอย่างอื่นมาบังคับใช้ให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลไม่อาจกระทำได้ และจะลงโทษให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ แต่จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ลักษณะเป็นผลร้ายที่ยังย้อนหลังไปถึงการกระทำก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งทางการเมือง แม้การตัดสิทธิเลือกตั้ง มิใช่โทษทางอาญาตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่โทษการตัดสิทธิเลือกตั้ง ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบถึงความรุนแรงของโทษทางอาญาและโทษตัดสิทธิเลือกตั้ง โทษทางอาญาจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เช่น โทษจำคุก กักขัง และปรับ ส่วนโทษทางรัฐธรรมนูญมีผลย้อนหลัง และจะลงโทษโดยกระทบต่อการใช้เสรีภาพของบุคคลในการแสดงออกถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน เช่น การตัดสิทธิเลือกตั้งมีตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายทั้งสองประเภท จะกำหนดโทษที่มีผลกระทบต่อตัวผู้ถูกลงโทษแตกต่างกัน แต่ความรุนแรงที่ผู้ได้รับผลกระทบ สำหรับโทษทางรัฐธรรมนูญกลับมีความรุนแรงเทียบเท่าหรือมากกว่าโทษทางอาญา ดังนั้น การลงโทษตัดสิทธิเลือกตั้ง ศาลจึงต้องใช้อำนาจตีความโดยเคร่งครัดยิ่งกว่าการตีความในคดีอาญา แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังพยานเพียงเท่าที่ปรากฏและลงโทษ เช่นนั้น แม้บทบัญญัติมาตรา 68 และมาตรา 237 จะให้อำนาจศาลตีความเป็นอย่างอื่น ก่อนที่จะวินิจฉัยลงโทษก็ตาม ศาลยังคงเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย ใช้อำนาจตีความเคร่งครัด และบังคับใช้กฎหมาย ตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนในระบอบประชาธิปไตยได้

จากการศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เรียกว่า “Rechtswegsgarantie” เป็นสิ่งที่รัฐได้แสดงว่ารัฐเองยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาล ในการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือ

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์.การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 2 (พ.ค.-ส.ค. 2551) หน้า 43-82.

เสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ซึ่งการยุบพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเยอรมันได้กำหนดให้การยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ พรรคการเมืองนั้นได้กระทำความผิดกฎหมาย ต้องเป็นการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ได้กำหนดถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองว่า ไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายจะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการห้ามพรรคการเมืองเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักประชาธิปไตย คือเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขอบเขตของการตีความในเรื่องการห้ามพรรคการเมืองจึงต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ส่วนของการกระทำของผู้เกี่ยวข้องผูกพันกับพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ จะต้องมีส่วนร่วมรู้เห็นและมีบทบาทที่จะทำให้เกิดการกระทำนั้น การกระทำของสมาชิกพรรคเพียงบางคนไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคและต้องให้พรรคร่วมรับผิดชอบได้³

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้บังคับใช้หรือตีความกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ภายใต้หลักนิติรัฐ แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมานั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิเลือกตั้ง เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในวงกว้าง การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจึงควรกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น และการตีความในการบังคับใช้กฎหมายก็ควรเป็นไปโดยเคร่งครัด รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติมาตรการยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิเลือกตั้งไว้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาไปพร้อมกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันในการยุบพรรคการเมืองก็จะเป็นไปโดยเคร่งครัด คือ จะต้องเป็นการกระทำที่ปรากฏพยานหลักฐานว่า มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีสาเหตุการยุบพรรคจากการกระทำต่าง ๆ หลายประการที่ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญาด้วยแล้ว การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญยังใช้การตีความกฎหมายที่ไม่เคร่งครัด คือ เพียงแต่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กรณีที่มี

³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2556). ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. สืบค้นเมื่อ

25 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://prschatai.com/journal/2007/05/12877>.

พฤติการณ์ว่าอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรืออาจทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและยุติธรรม ก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกันแล้ว ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้หลายสาเหตุและมีการตัดสิทธิเลือกย้อนหลังซึ่งรุนแรงกว่า เมื่อประกอบกับการตีความกฎหมายที่ไม่เคร่งครัดโดยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงทำให้การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นไปโดยง่าย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อมิให้การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 68 และมาตรา 237 อันจะทำให้ประชาชนต้องถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง จนสูญเสียอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยแล้ว และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความกฎหมายให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย จึงควรออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

5.1.2 การตีความไม่เป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรแล้ว ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรตุลาการหรือศาลสามารถตรวจสอบคำฟ้อง คำร้องที่เสนอต่อศาล เมื่อมีการใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล เพื่อมิให้มีการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลแล้ว ซึ่งหลักประกันในการพิจารณาในชั้นศาลคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง มีการนำหลักการฟังความทุกฝ่าย เพื่อใช้ในการพิจารณาคดีของศาล

หลักการฟังความทุกฝ่าย เป็นหลักการที่ว่าศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่าย หรือคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงของตนต่อศาล โดยบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด ก็คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ คู่กรณี ย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เมื่อคู่กรณีแต่ละฝ่ายยอมเสนอข้อเท็จจริงในมุมมองที่เป็นประโยชน์แก่ตน ศาลก็มีโอกาสฟังความทั้งสองฝ่าย และรับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ถูกต้อง นำมาวิเคราะห์วินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม และคู่ความยังสามารถโต้แย้งหรือหักล้างเอกสารในคดีนั้น ๆ อันเป็นการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ การรับฟังคู่ความทุกฝ่ายของศาล จึงจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณา หากไม่ให้อีกโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือไม่ให้อีกโอกาสแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขัดต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แต่สำหรับการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง แม้ผู้ถูกระทบบลิตทิจจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 27 และมาตรา 28 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 68 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว” จากบทบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้อง แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการที่จะรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือแม้อำนาจของศาลเอง ก็มีได้มีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงอื่นใดได้ นอกจากนี้มีอำนาจวินิจฉัยได้เพียงว่าให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำ และยุบพรรคการเมืองได้เท่านั้น หรือตามมาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น...” จากบทบัญญัตินี้ หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย ซึ่งมีได้ให้อำนาจศาลรับฟังความทุกฝ่าย แต่มีอำนาจวินิจฉัยจากหลักฐานที่มาจากการสอบสวนและตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่ามีหลักฐานควรเชื่อหรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งให้เลิกหรือยุบพรรคการเมือง แม้อัยการสูงสุดจะเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่มิได้รวมถึงอำนาจตรวจสอบกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าได้ดำเนินการมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงแตกต่างกับศาลซึ่งทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบถ่วงดุลการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรง

อย่างไรก็ตาม หลักการฟังความทุกฝ่ายได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 24 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ออกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา ทราบเหตุแห่งการร้อง การคัดค้าน หรือการกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้ออกาสมาให้อัยการต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงหลักฐานหรือไม่มาให้อัยการ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการชี้แจง แสดงหลักฐาน หรือให้อัยการ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ

ต่อไปได้” ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง โดยการฟังความทุกฝ่าย ก่อนเสนอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีขึ้นสู่ศาล และอัยการสูงสุดจะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกชั้นหนึ่งก่อนเสนอศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 68 หรือมาตรา 237 ก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้ทำหน้าที่เสมือนศาลชั้นต้น เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้มีผลเป็นการยุบพรรคการเมืองหรือตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคในทันที แต่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับมีฐานะเสมือนคณะกรรมการสอบสวนวินัย เว้นแต่กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 103 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิทางการเมืองต้งผู้สมัครที่กระทำการก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดอันตราย สันนิษฐาน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ทุกอย่างเป็นเวลาหนึ่งปี ฉะนั้น กรณีการสอบสวนคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเป็นการสอบสวนความผิดวินัยทางการเมือง ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนและรวบรวมในชั้นนี้แม้จะรับฟังยุติก็ควรมีผลผูกพันเฉพาะต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น และไม่มีสภาพผูกพันตัดสิทธิศาลในการรับฟังและให้โอกาสแก่ผู้ถูกระทบสิทธิในการเสนอข้อเท็จจริงอื่นใด ที่ยังไม่เคยมีการสอบสวน หรือฟังจะทราบในภายหลังว่าอาจรับฟังเป็นพยานได้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นศาลสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นลำดับสุดท้าย เพราะไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อศาลอื่นใดได้อีก เพื่อเป็นประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเป็นการรับรองต่อความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังเช่น การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งก่อนมีการไต่สวน พรรคประชาธิปัตย์ขอให้ชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 วรรคสอง ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจทำความเข้าใจในการยุบพรรคการเมือง ไว้ คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว โดยศาลได้วินิจฉัยว่า ตามมาตรา 93 บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ต่างจากการกระทำตามมาตรา 94 ที่เป็นการกระทำในเรื่องร้ายแรงกว่า มาตรา 95 จึงบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องพิจารณาและมีความเห็นก่อนว่า มีเหตุยุบพรรค

การเมืองหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้จะเป็นองค์กรที่ใหญ่กว่านายทะเบียนพรรคการเมือง ก็ไม่มีอำนาจจะวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นว่ามีเหตุที่จะต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 82 หรือไม่ คงมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเท่านั้น และจากคำร้องดังกล่าว ทำให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่า การยื่นคำร้องยุบพรรคการเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยกคำร้องในที่สุด ซึ่งจากคำวินิจฉัยนี้ ทำให้เห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากไม่นำหลักการฟังความทุกฝ่ายมาบังคับใช้ จะทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

ผู้เขียนเห็นว่า หลักฟังความทุกฝ่ายเป็นหลักการที่ใช้ในทุกชั้นศาล แต่การที่ศาลจะงดใช้อำนาจตามหลักการดังกล่าว หรือการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นนั้น ตามมาตรา 29 ได้กำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น หากศาลมีได้รับฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ศาลอาจใช้อำนาจเช่นนั้นได้ แต่การตัดอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ แม้ว่าตามมาตรา 68 และมาตรา 237 จะมีได้ตัดสิทธิของบุคคลผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งโดยเด็ดขาด เพราะหลักการฟังความทุกฝ่าย ยังคงอยู่ในอำนาจพิจารณาโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อไต่สวนสรุปคดี ก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาด แต่การรับฟังข้อเท็จจริงกลับเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่แตกต่างกับการสอบสวน การกระทำความผิดวินัยทางการเมือง แม้ไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมาย ย่อมไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ทั้งยังกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชั้นศาล จึงควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบกระบวนการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และคำวินิจฉัยในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีการไต่สวนสรุปคดี ก่อนมีการวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้คู่ความ และฝ่ายกล่าวอ้างนำเสนอข้อเท็จจริง แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่เสนอสอดคล้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อตั้งประเด็นขึ้นใหม่

ทั้งนี้ ด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 216 วรรคห้า ได้กำหนดว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมกำหนดถึงสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข้อเท็จจริง และการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นอำนาจตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

5.2 ปัญหาและแนวทางแก้ไขความรับผิดชอบของกรรมการบริหารพรรค

ในกรณีที่มีการล้มล้างการปกครอง หรือการฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค ทำให้ผลแห่งการยุบพรรคและตัดสิทธิเลือกตั้งส่งผลต่อคณะกรรมการบริหารพรรคอื่น ๆ เช่น รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกด้วย แม้ว่าหัวหน้าพรรคจะมีอำนาจในการบริหารพรรค แต่กรรมการบริหารพรรคอำนาจในการจัดหาผู้สมัคร และควบคุมดูแลสมาชิกในพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วย เมื่อมีการยุบพรรคการเมือง จึงส่งผลกระทบการบริหารพรรคต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

สภาพบุคคลของพรรคการเมือง มีส่วนสำคัญต่อความรับผิดชอบของสมาชิกพรรค ซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมือง ว่า คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง⁴ เมื่อพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของคณะบุคคล ซึ่งคำว่า “คณะบุคคล” ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบชำระหนี้ภาษีอากรได้ แต่จะเทียบเคียงกับนิติบุคคลทางกฎหมายแพ่ง จึงมาจากคำว่าห้างหุ้นส่วนสามัญตามมาตรา 1012 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน แต่ไม่มีวัตถุประสงค์จะแบ่งปันผลกำไรที่ได้จากกิจการที่ทำ หากเทียบเคียงความรับผิดชอบของ คณะบุคคล กับห้างหุ้นส่วนสามัญ ความรับผิดชอบของบุคคลทุกคนในพรรคการเมืองย่อมมีสภาพความรับผิดชอบด้วยกัน ไม่อาจแบ่งแยกความรับผิดชอบได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ว่ากระทำโดยกรรมการบริหารพรรคเพียงสองคน แต่บุคคลทั้งสองเป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยและได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรค การดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็วย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย อีกทั้งพรรคไทยรักไทยก็ไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ถือได้ว่าการกระทำของกรรมการบริหารพรรคทั้งสอง

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 4.

คนเป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย เมื่อศาลตัดสินโดยเห็นว่า การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคเกิดขึ้นโดยกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในพรรค และการกระทำเป็นประโยชน์ต่อตัวพรรค อีกทั้งไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ถือว่าผูกพันพรรค ศาลสั่งตัดสิทธิเลือกตั้งเฉพาะกรรมการบริหารพรรค⁵ จึงเป็นการวินิจฉัยโดยมิได้คำนึงถึงสภาพการจัดตั้งพรรคการเมือง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากรณีการตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา 68 กำหนดให้กรรมการบริหารพรรคต้องรับผิดชอบจากการกระทำโดยบุคคลใดๆ ที่ไปจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อกระทำการดังกล่าวมิได้ จึงต้องถือว่าบุคคลทุกคนมีหน้าที่จะต้องปกป้องมิให้ผู้ใดกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย บุคคลจึงอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของตน ตามมาตรา 28 วรรคสามได้ หากพรรคการเมืองมีสภาพเป็นคณะบุคคล นอกจากพรรคการเมืองถูกยุบ หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งแล้ว สมาชิกในพรรคย่อมถูกตัดสิทธิเลือกตั้งด้วย แต่การบทบัญญัติตามมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้มิได้บัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา 68

กรณีการตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค จากการฝ่าฝืนตามมาตรา 237 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 เป็นเหตุยุบพรรคการเมือง และตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ หากพรรคการเมืองมีสภาพเป็นคณะบุคคล สมาชิกในพรรคย่อมถูกตัดสิทธิเลือกตั้งด้วย แต่การบทบัญญัติตามมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

⁵ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3 – 5/2550

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้มิได้บัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา 237 ประกอบมาตรา 68 ด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลถือได้ว่า พรรคการเมืองมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่การวินิจฉัยว่าสมาชิกในพรรคการเมืองใดจะต้องรับโทษ มีอาจพิจารณาจากการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อเป็นโทษแก่บุคคลอื่นได้ เมื่อพรรคการเมืองมีสภาพเป็นนิติบุคคล ความรับผิดชอบของพรรคการเมือง และสมาชิกในพรรค จึงต้องพิจารณาความรับผิดชอบแยกจากกัน โดยเฉพาะการลงโทษมาตรา 68 และมาตรา 237 ด้วยการตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงถึงฐานะของบุคคลในพรรค อำนาจของผู้กระทำ ความผูกพันจากการกระทำของผู้ต่อพรรคการเมือง และผลการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครอง และฝ่าฝืนการเลือกตั้งมิให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล และสมาชิกในพรรค ซึ่งการถือเพียงคำให้การ และผลของการสอบสวนข้อเท็จจริงจากคำให้การของกรรมการบริหารพรรคผู้หนึ่งผู้ใด เป็นสาเหตุให้ตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา 68 และมาตรา 237 มิได้คำนึงว่าพรรคการเมืองมีสภาพเป็นคณะบุคคลตามมาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แล้ว ศาลจึงสามารถนำหลักการไม่คำนึงถึงสภาพนิติบุคคลมาเพื่อประกอบการลงโทษสมาชิกเฉพาะคนได้ โดยจำแนกระหว่างสมาชิกที่มีอำนาจบริหารกับสมาชิกที่ไม่มีอำนาจบริหาร เพื่อให้สมาชิกที่มีอำนาจบริหารและได้บริหารพรรคโดยอาศัยสภาพพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ให้เป็นผู้รับผิดชอบโดยลำพังต่างหากจากตัวพรรคได้ ดังเช่นมาตรา 1077 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ต่อไป และไม่กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันทางเมืองของประชาชนต้องถูกทำลายด้วยการยุบพรรคการเมือง

5.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขจากสภาพบังคับของกฎหมาย

แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชนที่ยอมสละสิทธิเสรีภาพของตนบางประการเพื่อให้ประเทศดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน แต่การสละสิทธิของประชาชนเช่นนั้น ยังได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญที่จะมีสภาพบังคับดังกล่าว

ต้องมีสภาพบังคับได้จริง และประชาชนยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคแรก รับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้กระนั้นก็ตาม หากการจำกัดสิทธิเสรีภาพมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากก็นำมาสู่ความเห็นที่แตกต่างกัน ดังเช่น กรณีการกระทำความผิด เนื่องจากการฝ่าฝืน ตามมาตรา 68 และมาตรา 237 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองถูกยุบ หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ของพรรคไทยรักไทย ปี 2550 ส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิเลือกตั้งถึง 111 คน สมาชิกของพรรคการเมืองออกมาเรียกร้องขอให้มีการปรับปรุงบทลงโทษดังกล่าว ประกอบกับการเลือกตั้งของพรรคการเมือง มีลักษณะเป็นการแข่งขันของสองพรรคใหญ่ มีวิธีการได้มาซึ่งคะแนนเสียงที่มีความซับซ้อน และเพื่อการได้เปรียบทางการเมือง จึงต้องอาศัยฐานเสียงของสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกตัดสิทธิทางการเมือง ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองเหล่านั้น ยังคงอาศัยช่องว่างของบทบัญญัติของกฎหมายโดยไม่เคารพถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการลงโทษของรัฐธรรมนูญ สภาพบังคับของกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการกระทำผิดของพรรคการเมืองในปัจจุบัน ดังนี้

5.3.1 การยุบพรรคการเมือง

ความรับผิดชอบของกรรมการบริหารพรรค นอกจากผลที่ตนได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญด้วยตนเองแล้ว ยังรวมไปถึงการที่บุคคลอื่นภายในพรรคไปดำเนินการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยจำแนกเหตุได้ 3 กรณี

กรณีแรก การจัดตั้งหรือดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 68 หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาค เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

กรณีที่สอง การฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย มาตรา 42 พรรคสอง หรือมาตรา 82 กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 21 พรรคหนึ่ง มาตรา 43 มาตรา 65 มาตรา 69 หรือพรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการใด เพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่นหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยปราศจากมูลความจริง หรือพรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการใดเพื่อกลั่นแกล้งพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง โดยปราศจากมูลความจริง⁶

และกรณีที่สาม เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และเงินสนับสนุนพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 49 หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งผลของการฝ่าฝืนให้ถูกยุบพรรคการเมือง กลับมีผลให้หัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

การยุบพรรคกรณีแรกเป็นเหตุที่ปรากฏทั้งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสเปน ประเทศตุรกี รวมถึงประเทศไทย เนื่องจากประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องปกป้องให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องปกป้องการปกครองของตนให้ดำรงอยู่ต่อไป จึงต้องมีมาตรการควบคุมและข้อจำกัดต่อสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อล้มล้างการปกครองประเทศ การยุบพรรคเพราะเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ส่วนกรณีที่สอง การจ้างวางสมาชิกพรรคอื่น หรือสวมตัวเข้าสมัครในพรรคการเมืองอื่น หรือการซื้อตัวนักการเมือง หากมีผลกระทบต่อการปกครองประเทศโดยตรงไม่ คงมีผลกระทบต่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ต้องเสียโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีผลให้สมาชิกของพรรคการเมืองอื่นต้องเสียโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีผลให้สมาชิกในพรรคจัดตั้งเป็นพรรครัฐบาล แต่มิได้เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 3 และการนำเหตุดังกล่าวมาบัญญัติในมาตรา 237 ให้ถือเป็นความผิดตามมาตรา 68 จึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของการรวมตัวกันทางการเมืองจนเกินสมควร

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 94 .

ส่วนกรณีสุดท้าย เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี และเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น แม้ว่าพรรคการเมืองจะมีสภาพเป็นองค์กร แต่อำนาจบริหารชี้แจงเกี่ยวกับการเงิน จัดสรรเงิน เป็นอำนาจของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคคนอื่นไม่มีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว หากเกิดการเพิกเฉยไม่ดำเนินการเช่นนั้น ก็ย่อมเป็นความบกพร่องและไม่ใส่ใจต่อสภาพบังคับของกฎหมาย อันเป็นความบกพร่องเฉพาะตัวของผู้มีอำนาจจัดการ มิใช่เกิดจากพรรคการเมืองกระทำการบกพร่องด้วย จึงไม่ควรนำมาเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง

จากการศึกษาหลักการยุบพรรคในต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กำหนดให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น พรรค KPS (Kommunistische Partei Saar – Saarland Communist Party) ที่ถูกยุบตามกระบวนการนี้ เนื่องจากเป็นพรรคที่เข้ามาแทนที่พรรค KPD ซึ่งถืออุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือในประเทศสเปน เหตุยุบพรรคการเมือง มี 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก การกระทำความผิดอาชญาฐานการรวมกลุ่มที่มีขอบข่ายกฎหมายหรือองค์การอาชญากรรม เป็นความผิดฐานการรวมกลุ่มที่มีขอบข่ายกฎหมายหรือองค์การอาชญากรรม อันได้แก่ การรวมกลุ่มเพื่อก่ออาชญากรรม ใช้ จ้างวาน ยุยง ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดอาญา ในลักษณะที่เป็นระบบและต่อเนื่องซ้ำๆ กลุ่มติดอาวุธหรือกลุ่มก่อการร้าย การใช้วิธีการรุนแรงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน กลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกองทหาร กลุ่มที่ส่งเสริมการเลือกปฏิบัติ การบ่มเพาะความเกลียดชังหรือการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลอื่น กลุ่มหรือสมาคมอื่นๆ เพราะเหตุความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์⁷ เป็นต้น กรณีต่อมา การกระทำละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy) ในแง่โครงสร้างและการดำเนินกิจการภายในต่างๆ อย่างน้อยต้องระบุถึงสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคและในองค์กรตัดสินใจภายในพรรค การคัดเลือกผู้แทนของพรรค สิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมใหญ่และเลือกผู้บริหารพรรค เป็นต้น หากเห็นว่าขัดต่อกฎหมาย ตราสารจัดตั้งหรือข้อบังคับพรรค เป็นกรณีรุนแรง มีการกระทำต่อเนื่องซ้ำ ๆ หลายครั้ง และกรณีสมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง อันมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการประชาธิปไตย ส่งเสริมการทำร้ายร่างกาย ฆาตกรรม หรือการประหารชีวิต ประหารชีวิต กีดกันบุคคลใดๆ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องอุดมการณ์ ศาสนา เชื้อชาติ หรือ การยุยง ชั่วร้าย หรือกระตุ้นให้มีการใช้ความรุนแรง เพื่อใช้เป็นวิถีทางให้บรรลุถึงเป้าหมายทาง

⁷ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2556) ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่

การเมือง หรือเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการทำลายเงื่อนไขอันจำเป็นในการดำรงอยู่ของระบบประชาธิปไตย หรือการสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่กระทำของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่จะล้มล้างความสงบเรียบร้อยทางรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อบริเวณความเป็นอยู่โดยสงบสุขของสังคมอย่างรุนแรง ตลอดจนขยายผลการก่อการร้ายอันเป็นการขยายระดับความหวาดกลัว หรือเพิ่มระดับภาวะคุกคามของการก่อการร้ายดังกล่าว⁸ หรือในประเทศตุรกี การยุบเลิกพรรคการเมือง เนื่องจากละเมิดหลักการเสรีประชาธิปไตยตามระบบสาธารณรัฐนิยม ละเมิดหลักการของ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันแบ่งแยกมิได้ของดินแดน ความเป็นชาติตุรกี” (Unitary State) ละเมิดหลักการของ “รัฐที่แยกศาสนาออกจากการเมือง” (Secular State) ได้แก่ พรรคการเมืองต้องไม่มีมุ่งหมายที่จะคุ้มครองหรือจัดตั้งการปกครองแบบเผด็จการชนชั้นใดหรือเผด็จการอย่างใด ๆ ทั้งสิ้น หรือพรรคการเมืองต้องไม่ปลุกระดมให้ประชาชนก่ออาชญากรรม จากหลักการดังกล่าว การยุบพรรคการเมืองของตุรกีให้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐ หากพรรคการเมืองกระทำละเมิดต่อบทบัญญัติอันเป็นข้อห้ามของรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำข้อบังคับพรรคการเมือง และแผนการดำเนินงานของพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การรับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ บุคคลหรือนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง และข้อบังคับพรรคการเมืองและแผนการดำเนินงานของพรรคการเมือง รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องไม่ขัดแย้งต่อเรื่องเอกราชของรัฐธรรมนูญอันไม่อาจแบ่งแยกได้ด้วยเขตการปกครองและชาติ สิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม อำนาจอธิปไตยของชาติ หลักของความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นสาธารณรัฐฆราวาส นอกจากนี้ พรรคการเมืองต้องไม่มีมุ่งหมายที่จะคุ้มครองหรือจัดตั้งการปกครองแบบเผด็จการชนชั้นใดหรือเผด็จการอย่างใด ๆ⁹ ทั้งสิ้น อีกทั้งพรรคการเมืองต้องไม่ปลุกระดมให้ประชาชนก่ออาชญากรรม จะเห็นได้ว่า การยุบพรรคการเมืองข้างต้น ล้วนแต่จำกัดเหตุแห่งยุบพรรคการเมือง เพื่อดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่ได้กำหนดให้เหตุยุบพรรคการเมืองเกิดจากการฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการลงโทษเนื่องจากการกระทำเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมของประเทศไทยโดยการยุบพรรคการเมืองนั้นหากเปรียบเทียบกับมาตรการลงโทษที่ปรากฏในสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศสเปน และประเทศตุรกีแล้ว

⁸ ณรงค์เดช สรุโณมิตร. (2554). แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. หน้า 122-127.

⁹ คมกฤษ สันหลาม. (2552). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า.73.

มาตรการของประเทศไทยมีความรุนแรงและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันทางการเมืองมากกว่า ผู้เขียนจึงเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้การกระทำเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นไม่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง แต่ควรเป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลเป็นการเฉพาะรายเท่านั้น

5.3.2 การตัดสิทธิการเลือกตั้ง

ประชาชนทุกคน ต่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เมื่อยอมอยู่ภายใต้ “สัญญาประชาคม” Jean Jacques Rousseau ได้กล่าวไว้ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมแล้ว เราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกออกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนมิใช่คนใดคนหนึ่ง ผู้นั้น ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” จากแนวคิดนี้ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อประชาชนต่างยินยอมให้อำนาจอธิปไตยของส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพของส่วนตน และทุกคนมีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่ากัน

ส่วนแนวคิดของซีเอเยส์ (Sieyes) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ผลที่ตามมาก็คือประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนมีเพียงสิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่าผู้แทนของชาติเท่านั้น ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน และผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ จึงขัดกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เนื่องจาก การเลือกตั้ง ถือเป็นสิทธิ ตามอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่สำหรับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ และชาติจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีสิทธิในการเลือกตั้ง หรืออาจเปรียบเทียบให้เห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพ แหล่งกำเนิด ความยากคิมีจน หรือ การศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ และสภาพของสมาชิกภาพ สมาชิกรัฐสภาต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับเลือกเข้ามาโดยประชาชน ส่วนการเลือกตั้ง อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ถือเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับ

เลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนกับของชาติมีความแตกต่างกัน หากให้ความสำคัญต่ออำนาจอธิปไตยของชาติ การเลือกตั้งจะเป็นเพียงการสละอำนาจของตนให้ผู้อื่นดำเนินการ แต่สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งของประชาชนมีความหมายต่อการแสดงอำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” การออกเสียงเลือกตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ สิทธิเสรีภาพเช่นนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังเช่นการแสดงเจตจำนงทางการเมือง เพื่อเลือกพรรคการเมืองเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา ทั้งนี้ หากบุคคลใดมีสิทธิเลือกตั้ง บุคคลนั้นนอกจากจะมีสิทธิเลือกตั้ง ย่อมมีอำนาจตามหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 (มาตรา 164) หรือ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 165) หรือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ ในเรื่องใดอาจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน แต่หากบุคคลถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ย่อมทำให้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิในวันเลือกตั้ง และห้ามมิให้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 102 เป็นต้น

ตามกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งถือว่ามีผลสำคัญมากต่อการใช้อำนาจในการปกครองประเทศหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองของบุคคลในประเทศนั้น หากบุคคลใดบุคคลหนึ่งปราศจากซึ่งสิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็เท่ากับไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียงในการใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศของตนเอง ในขณะที่การตัดสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ มิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งการเมือง เช่น คดียุบพรรค SRP ในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนอำนาจที่ผู้แทนได้รับมาจากประชาชน (Parliamentary Mandate) หรือสถานะของ ส.ส. ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปเท่านั้น ส่วนจะมีผลทางกฎหมายอื่นเกิดขึ้นแก่บรรดากรรมการบริหารและสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไปกำหนด อีกทั้งยังอธิบายเปรียบเทียบการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐาน (Forfeiture of Basic Rights) ของบุคคลที่ใช้สิทธิเสรีภาพของตน เพื่อล้มล้างหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยตามมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 39 ของกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ด้วยว่า กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานสูญเสียสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตามไปด้วย แต่สำหรับการสิ้นสมาชิกภาพ ส.ส. โดยผลแห่งคำวินิจฉัย

ของศาลที่ตั้งยุบพรรคการเมืองนั้น หากได้มีผลเป็นการตัดสิทธิมิให้บุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกแต่อย่างใดไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเฉพาะลักษณะพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำของกรรมการและสมาชิกพรรคผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเฉพาะราย ซึ่งศาลก็ได้ตัดสินยกฟ้องเพราะพฤติการณ์ไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า บุคคลดังกล่าวยังคงใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญต่อไปอีก หลังจากที่ศาลตั้งยุบพรรคดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การยุบพรรคในประเทศไทยสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมันมิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมือง ส่วนในประเทศสเปน แม้พรรคการเมืองจะถูกยุบ แต่ผู้บริหาร กรรมการ และสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถไปลงสมัครในนามพรรคการเมืองอื่นได้หรือจะสมัครแบบกลุ่มที่มีใช้พรรคการเมืองก็ได้ แต่สำหรับประเทศตุรกี ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีพิพากษาให้การยุบพรรคสวัสดิการ(The Welfare Party) รวมทั้งห้ามนายกรัฐมนตรีนั่งเป็นสมาชิกของพรรคนี้เล่นการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับจากวันที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่สมาชิกในพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ยังคงมีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการแสดงถึงอำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ

จากการศึกษาผลจากการยุบพรรคการเมืองของในต่างประเทศ สิทธิการเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งประเทศเสรีประชาธิปไตย ต่างก็ให้ความสำคัญ หากบุคคลใดจะถูกตัดสิทธิดังกล่าวก็ต้องพิจารณาจากลักษณะพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำของกรรมการและสมาชิกพรรคผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเฉพาะราย จะตัดสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคทุกรายไม่ได้ แต่การลงโทษโดยการตัดสิทธิทางการเมืองสามารถทำได้กับทุกคน เพราะประเทศเหล่านี้ไม่ได้ตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งอื่น ส่วนกรณีการตัดสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทย เมื่อถูกตัดสิทธิเลือกตั้งแล้ว จะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหล่านี้ แม้ว่าประเทศไทยจะปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลับตัดสิทธิดังกล่าวโดยสิ้นเชิง

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการตัดสิทธิเลือกตั้งถือเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย จึงขัดต่อมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่ควรจำกัดตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคล แต่ควรลงโทษบุคคลด้วยการตัดสิทธิทางการเมืองแทน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศด้วยการออกเสียงเลือกตั้ง

5.3.3 อัตราโทษ

เมื่อมีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ สมาชิกของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี เนื่องมาจากการกระทำความผิดฝ่าฝืนมาตรา 68 หรือและมาตรา 237 ยังคงมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้

หากการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นโดยบุคคลหรือพรรคการเมืองแล้ว ต้องได้รับผลตามมาตรา 68 วรรคแรก ซึ่งบุคคลที่จะ ดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง หากมีเจตนาเพื่อเพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยแล้ว การถูกตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้น ก็ถือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ ของตัวบุคคลนั่นเอง การที่บุคคลดังกล่าวถูกตัดสิทธิเลือกตั้งก็ย่อมสอดคล้องกับมาตรา 68 วรรค แรกแล้ว แต่เมื่อพิจารณาการโทษตามมาตรา 237 จะเห็นได้ว่า การที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบเกิด จากการที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งของพรรคไปดำเนินการอันเป็นการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ สุจริตและเที่ยงธรรม และหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งไปมีส่วน มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไข กลับให้ถือ ว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 จึงให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหาร ซึ่งผลของการที่กรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ จะต้องถูกตัดสิทธิเลือกตั้งนั้น มิได้เกิดจากการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ เอง แต่ กลับต้องรับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคเพียงบางคน และ มิได้เกิดจากการลงมติของที่ประชุมพรรคการเมือง เช่นนี้แล้วการที่กรรมการบริหารพรรคคนอื่น ต้องได้รับผลของการกระทำเหล่านั้นด้วย ย่อมเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ตามมาตรา 28 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 68 แม้จะมุ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ ลงโทษเด็ดขาดด้วยการยุบพรรค และตัดสิทธิเลือกตั้ง แต่การที่จะยุบพรรคการเมืองทุกพรรคและ ตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทุกคน เพียงเพราะการกระทำของสมาชิกบางคนย่อม เป็นการรุนแรงและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคนในพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ แม้ว่าตาม มาตรา 68 จะกำหนดว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจใน การปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ จึงเป็นการ ห้ามบุคคลมิให้ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองเพื่อล้มล้างการปกครอง หรืออีกกรณีหนึ่งคือ บุคคลนั้นจะ ใช้วิธีใด เพื่อมิให้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แต่ก็มิได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพแก่ บุคคลใดๆ ให้ใช้อำนาจห้ามมิให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวด้วย การลงโทษในลักษณะของการร่วม โดยถือว่าทุกคนมีส่วนร่วมรู้เห็น จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิก รวมถึงประชาชนที่ได้ แสดงเจตจำนงผ่านพรรคการเมืองนั้นด้วย

หรือในกรณีการกระทำเพื่อให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกพรรคไปกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 237 โดยให้ถือว่าหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกพรรคที่ทำหน้าที่ในสภา ต้องถูกตัดสิทธิจากการที่กฎหมายให้ถือว่าพรรคการเมืองกระทำผิดตามมาตรา 68 ในทุกกรณี โดยไม่แบ่งแยกพิจารณาจากพฤติการณ์ของแต่ละคนตามความรุนแรง อาจเป็นการบ่อนทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระทำของบุคคลผู้นั้น รวมถึงกรรมการบริหารพรรคเพียงบางคนมีส่วนร่วมกันทำ จะทำให้กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรคคนอื่นๆ ต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำจากบุคคลเพียงไม่กี่คน ข่มกระหนาบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลอื่นโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน คดียุบพรรค SRP ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเฉพาะลักษณะพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำของกรรมการและสมาชิกพรรคผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเฉพาะราย จึงมิได้เป็นการพิจารณาเหมารวมอย่างการขอยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

จากการศึกษาเกี่ยวกับบุคคลในพรรคการเมือง ผู้เขียนจึงจำแนกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก บุคคลที่มีอำนาจเจตนาแน่วแน่ให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินต่อไป แต่เพราะความไม่รู้ไม่เข้าใจถึงหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตลอดจนพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่มีอยู่จำนวนมากภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือจากการที่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นครั้งแรก จึงอาจทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ทราบว่าการกระทำเช่นไร จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างไรหรือเป็นบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และได้พยายามห้ามปรามเป็นการภายใน หรือพยายามแก้ไขมิให้การกระทำอันจะเป็นการฝ่าฝืนดำเนินไปตลอด และประเภทต่อมา บุคคลที่มีเจตนาอาศัยสภาพของพรรคการเมืองเพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือมีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมือง สามารถใช้อำนาจในพรรคการเมืองเพื่อเดือนหรือควบคุมสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นได้ แต่ไม่กระทำการใดๆ หรือจงใจให้ผู้อื่นหรือให้บุคคลอื่นอาศัยตนให้เป็นเครื่องมือกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 68 และมาตรา 237 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบุคคลทั้งสองประเภทนี้ จะใช้โทษที่หนักและรุนแรงเท่ากันมิได้ เพราะมิได้เกิดจากการมีเจตนากระทำร่วมกัน โดยต้องแยกตามความรู้และการมีส่วนร่วมในกระทำความผิดของแต่ละคนด้วย

ทั้งนี้ อัตราโทษที่มีการบังคับใช้อยู่ ด้วยการตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี หากต้องนำมาลงโทษแก่บุคคลทั้งสองลักษณะดังกล่าว ยังมีอาจถือว่ามีความเป็นธรรม เพราะการลงโทษที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีโทษทางอาญา แต่การที่จะเป็นความผิดอาญาได้ ยังต้องมีการ

ตีความโดยเคร่งครัด ตามเจตนาของผู้กระทำ และผลของการกระทำ ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการตราขึ้นมาเพื่อให้การปกครองเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล การที่จะกำหนดมิให้ศาลตีความบทบัญญัติในมาตรา 68 และมาตรา 237 เป็นอย่างอื่น จึงเป็นการกำหนดให้ตีความเคร่งครัดเช่นเดียวกับการกระทำความผิดอาญา ก็ไม่ควรที่จะพิจารณาให้แตกต่างได้

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศตุรกี หรือประเทศสเปน ได้กำหนดโทษของหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค จากการยุบพรรคการเมือง แต่จำกัดไว้ที่ระยะเวลา 5 ปี เมื่อการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญพรรคการเมืองเหล่านั้นก็ต้องถูกศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเช่นกัน และลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลาห้าปี ความร้ายแรงของบุคคลประเภทที่สองมีความเกี่ยวข้องและมีอำนาจในพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก รวมถึงบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองแต่ปล่อยให้ตนเป็นเครื่องมือในการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองมีสภาพไม่ต่างกับผู้กระทำ ความผิดฐานกบฏ ตามหมวด 2 ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 113 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เพื่อ (1) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง” และมาตราเดียวกันในวรรคสองบัญญัติว่า “ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกบฏ ต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต” ซึ่งอัตราโทษมีความรุนแรง อย่างไรก็ดี สำหรับโทษตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น จะกำหนดโทษดังเช่นกฎหมายอาญามีได้ คงกำหนดได้เพียงตัดสิทธิทางการเมืองเท่านั้น

5.3.4 มาตรการลงโทษทางอื่น

ผลจากการที่พรรคการเมืองใดต้องถูกยุบ ทำให้หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคยังได้รับโทษประการอื่น อาทิ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยให้พรรคการเมืองนั้นคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ตามมาตรา 85 หรือต่อตัวสมาชิก โดยห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นใด ในทำนองเดียวกัน มาตรา 95 วรรคสาม หรือผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป ตามมาตรา 97

หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 103 ให้หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใดหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดแล้วให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัคร หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้นั้นด้วย ในกรณีนี้ ให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือหากผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร และการกระทำของผู้เป็นคู่การด้วยกัน ผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้น แม้จะกระทำนอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าตัวการผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้นได้กระทำในราชอาณาจักรมาตรา 160

แม้ว่ามาตรการการลงโทษที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติฉบับอื่นจะได้กำหนดมาตรการการลงโทษอื่นๆ ไว้ก็ตาม แต่เมื่อศึกษาถึงมาตรการการลงโทษอื่นๆ ในต่างประเทศ อาทิ ประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนด ห้ามมิให้มีการตั้งองค์กรอื่นมาแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น โดยห้ามมีการจัดตั้งพรรคตัวแทนที่ต้องการสานต่อการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป หรืออาศัยองค์กรที่มีอยู่แล้วเป็นพรรคตัวแทน หากก่อนที่จะมีการห้ามพรรคการเมืองใด มีพรรคตัวแทนของพรรคการเมืองนั้นอยู่ก่อน หรือมีตัวแทนในสภาของสหพันธ์ ถือว่าเป็นพรรคตัวแทนที่ต้องห้าม เมื่อพิจารณาจากอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือองค์กรนั้น ๆ และจากพฤติกรรมต่าง ๆ ของสมาชิก หากองค์กรแทนที่เป็นพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือหากเกี่ยวกับทรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้น ให้รับทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดของพรรคตกเป็นของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ หรือตกเป็นของรัฐบาลแห่งมลรัฐนั้น โดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องต้องนำทรัพย์สินที่รับได้ไปใช้เพื่อการสาธารณกุศล

นอกจากนี้ เพื่อควบคุมพรรคนาซีโดยเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันเคยวินิจฉัยว่า นับตั้งแต่ขณะยุบพรรคการเมือง บุคคลใด ๆ ที่ยังคงข้องเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้นต่อไป ไม่ว่าจะเป็นในฐานะหัวหน้าสาย ผู้สนับสนุน หรือสมาชิกพรรคย่อมมีความผิดตามกฎหมาย เว้นแต่ได้ให้ความร่วมมือกับทางการในการยับยั้งการดำรงอยู่ต่อไปของพรรคการเมืองดังกล่าว ห้ามมิให้ผลิต นำเข้า ส่งออก เก็บรักษา หรือแจกจ่ายเครื่องหมายของพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้แก่ผู้อื่น หรือใช้เครื่องหมายดังกล่าวในการประชุมหรือในงานเขียน โดยห้ามเครื่องหมายทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นธง ตราสัญลักษณ์สวัสดิกะ ชุดเครื่องแบบ คำขวัญ คำทักทาย และสิ่งอื่นที่สื่อ

ความในทำนองเดียวกัน เว้นแต่เป็นการให้ความรู้แก่พลเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงเป้าหมายอันมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าด้านศิลปะ วิทยาศาสตร์ การวิจัย การสอน การรายงานข่าว สถานการณ์ปัจจุบัน หรือเพื่อการอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน

หรือในประเทศสเปน ห้ามมิให้พรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคถูกยุบไป คำพิพากษายุบพรรคการเมืองย่อมมีผลเป็นการห้ามมิให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยใช้ชื่อที่เหมือน คล้ายคลึง หรือพ้อง ไม่ว่าด้วยตัวอักษรหรือด้วยการออกเสียง (Phonetic) กับพรรคที่ถูกยุบไปแล้ว และห้ามมิให้บุคคลใดๆ ตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือใช้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งไว้แล้ว เป็นตัวแทนสืบทอดกิจการของพรรคการเมืองที่ศาลสั่งยุบ โดยศาลจะพิจารณาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความคล้ายคลึงที่เป็นนัยสำคัญของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคในมิติ โครงสร้างองค์กร ตำแหน่ง หน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการพรรค เป็นต้น

ทั้งผู้เขียนเห็นว่า มาตรการลงโทษอื่น ๆ ที่ปรากฏในประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้มี มาตรการลงโทษพรรคการเมืองที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับสภาพการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ ดังเช่น การห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 95 วรรคสาม ซึ่งเป็นการกำหนดไว้แต่เพียงห้ามใช้ ชื่อ หรือภาพ เท่านั้น หากพิจารณาตามกรณีของ ประเทศสเปน มิได้จำกัดว่าต้องเขียนอย่างไร ลักษณะอย่างไร แต่ต้องคล้ายคลึง หรือพ้อง ไม่ว่าด้วย ตัวอักษรหรือด้วยการออกเสียงด้วย แม้จะเป็นการตีกว้างเกินไปบ้าง แต่ก็เป็นการปรามมิให้ผู้ใด อาศัยช่องว่างทางภาษามาใช้ประโยชน์ เช่น การจัดตั้งพรรคชื่อ “พรรคคนไทย” ซึ่งคณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) ไม่รับจดทะเบียน เพราะเหตุราชบัณฑิตได้เลิกใช้ “ค.คน”¹⁰ แล้ว ถือว่าขัดต่อ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง และ การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ แม้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะใช้ ชื่อแตกต่างกัน แต่แนวทางการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงสมาชิกที่ปรากฏอยู่ในพรรค

¹⁰ กกต.อ้างราชบัณฑิตยสถานเลิกใช้ “ค.คน” ดิถีกลับ “พรรคคนไทย”-“อุเทน” สู้ต่อ, ASTV ผู้จัดการออนไลน์ เผยแพร่ 13 พฤศจิกายน 2556 สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557 จาก http://www.manager.co.th/Politics/View_News.aspx?NewsID=9560000141576

การเมืองเหล่านั้น หากยังดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยแสดงออกถึงการยึดแนวทางของพรรคการเมืองเดิมซึ่งถูกยุบไปแล้ว ซึ่งในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดให้ศาลพิเคราะห์จากอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือองค์กรนั้นๆ นอกจากนี้ ในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน ยังมีมาตรการมิให้พรรคการเมืองการให้ความรู้แก่พลเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงเป้าหมายอันมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการอื่นที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ มีสภาพที่ไม่เหมาะสมเพียงพอต่อการคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ดำเนินต่อไป หากไม่มีมาตรการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ไม่ว่าทั้งบุคคลที่เคยถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป ย่อมเป็นการบ่อนทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ล่มสลายได้

กล่าวโดยสรุป ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการยุบพรรคการเมืองสามารถจำแนกเป็น 3 ปัญหา คือ ปัญหาการตีความกฎหมาย ปัญหาความรับผิดชอบของกรรมการบริหารพรรค และปัญหาจากสภาพบังคับของกฎหมาย ซึ่งปัญหาแต่ละประการก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง กับการคุ้มครองระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่อง มั่นคง และยั่งยืน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นดังกล่าวในบทต่อไป