

บทที่ 3

แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

3.1 การดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย

แม้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยจะเพิ่งก่อกำเนิดขึ้นได้ไม่นานนัก แต่ความพยายามในการนำแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศนั้นได้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์ของไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีพระราชประสงค์ให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ด้วยเหตุที่สภาพทางสังคมไทยในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในทันทีทันใด เนื่องจากประชาชนเคยชินกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในเวลาอันรวดเร็ว จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงมีพระทัยแน่วแน่ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในประเทศ พระองค์จึงได้ทรงวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่ราษฎรที่ละเล็กทีละน้อย เพื่อให้ราษฎรได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และโดยที่พระมหากษัตริย์ไทยทั้งสามพระองค์ ซึ่งได้แก่ รัชกาลที่ 5 รัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ทรงเล็งเห็นว่าการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ราษฎรเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้ทรงปรับปรุงและขยายการศึกษาออกไป¹ ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาที่สูงขึ้นช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่ราษฎรมากยิ่งขึ้น

¹ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2511), น. 322-323.

ด้วยเหตุนี้เอง ในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้น เพื่อทำการทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับราษฎรกลุ่มน้อย โดยการจัดการทั้งในเรื่องสถานที่ วิธีการระเบียบการปฏิบัติและกฎหมายให้เป็นไปตามลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการเมืองสองคณะ คือ คณะโบว์น้ำเงินและคณะโบว์แดง อย่างไรก็ตาม แม้แนวความคิดในการสร้างเมืองดุสิตธานีดังกล่าวจะก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยขึ้น แต่เนื่องจากการจำลองคณะกรรมการเมืองทั้งสองคณะข้างต้นมีเฉพาะในเมืองดุสิตธานีเท่านั้น กรณีจึงมีอาจถือได้ว่าคณะกรรมการเมืองทั้งสองเป็นพรรคการเมืองโดยแท้ตามคำนิยามของพรรคการเมืองในปัจจุบัน²

ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงตระหนักว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ จึงทรงโปรดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก และได้มีกำหนดให้ประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2475 ซึ่งตรงกับวันจักรี แต่เนื่องจากในเวลานั้นมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพระบรมวงศานุวงศ์ได้ร่วมกันคัดค้าน โดยให้เหตุผลว่ายังไม่สมควรที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะราษฎรยังไม่พร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงต้องเลื่อนออกไป

แต่อย่างไรก็ดี ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น โดยรัชกาลที่ 7 ทรงให้ความร่วมมือกับคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง³ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรชาวไทย⁴ และนับแต่นั้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงปรากฏขึ้นในประเทศไทย รวมทั้งพรรคการเมืองตามความหมายทางรัฐศาสตร์ก็ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยคณะราษฎรได้จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นสมาคมคณะราษฎรอย่างถูกต้องตามกฎหมายและได้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะของพรรคการเมือง⁵ อันถือเป็นจุดเริ่มต้นในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทยสืบมา

² สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2549), น. 438-439.

³ คณะผู้ก่อการ หรือมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คณะราษฎร

⁴ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 325.

⁵ สมบัติ อารังธัญวงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 439.

3.1.1 วิวัฒนาการการกำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย

แม้แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีคณะการเมืองเป็นองค์กรดำเนินการนั้น⁶ จะได้มีการทดลองใช้มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้นเพื่อทดลองวิธีการปกครองท้องถิ่นตามวิธีการในระบอบประชาธิปไตย⁷ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับประเทศไทยในเวลานั้นไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ซึ่งอาจเป็นผลจากลักษณะนิสัย ความสัมพันธ์ในทางสังคม รวมถึงโครงสร้างทางสังคมของประเทศไทยโดยเฉพาะ⁸

แต่อย่างไรก็ดี อาจถือได้ว่าวิวัฒนาการการกำเนิดของพรรคการเมืองไทย ได้ปรากฏขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นานก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น⁹ ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 พุทธศักราช 2476 โดยเป็นการเลือกตั้งในทางอ้อม¹⁰ และนับจากนั้นเป็นต้นมาก็ได้เกิดพรรคการเมืองขึ้นมากมาย ซึ่งการศึกษาถึงวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยอาจแบ่งเป็นช่วงเวลาได้ ดังนี้

3.1.1.1 ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ถูกนำมาเผยแพร่ในประเทศไทย โดยชาวต่างชาติในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะมีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก ต่อมาพระบาทสมเด็จพระ

⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2524), น. 68 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 11.

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชันติยา กรรณสูต (ผู้รวบรวม), “เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477,” (2518), น. 171 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 11.

⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 12.

⁹ สมบัติ อารังญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 439.

¹⁰ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 135.

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงความจำเป็นที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย แต่เนื่องจากทรงเห็นว่า สภาพบ้านเมืองยังไม่พร้อมจึงทรงระงับเรื่องนี้ไว้ แล้วหันมาส่งเสริมการศึกษาในกลุ่มสามัญชนเพื่อเป็นฐานรองรับระบอบประชาธิปไตยในอนาคตต่อไป¹¹

ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 มีพระราชดำริให้ทดลองใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยขึ้นในเมืองจำลอง คือ เมืองดุสิตธานี ซึ่งบรรดาฐานันดรศักดิ์ทั้งหลายที่มีกันอยู่จะไม่มีผลใดๆ เมื่อเข้ามาในดุสิตธานีนี้ เนื่องจากเมืองจำลองดังกล่าวเป็นเมืองที่พลเมืองมีความเท่าเทียมกัน มีการปกครองตนเอง และให้พลเมืองสามารถเลือกคณะกรรมการเมืองที่มีอยู่สองคณะได้ว่า คณะใดควรจะทำหน้าที่บริหารเมืองดุสิตธานี¹² ในการนี้ได้ทรงตั้งคณะกรรมการเมืองขึ้น 2 คณะ คือ คณะโบว์น้ำเงิน โดยมีท่านราม ณ กรุงเทพ (รัชกาลที่ 6) เป็นหัวหน้าคณะ และคณะโบว์แดง ซึ่งมีพลเอกเจ้าพระยามรภาพ เป็นหัวหน้าคณะ

แต่อย่างไรก็ตาม การขนานนามคณะกรรมการเมืองโดยใช้สีเป็นตัวกำหนดทำนองเดียวกันกับกีฬาตามโรงเรียน แทนการใช้อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องกำหนด ทำให้เมืองจำลองแห่งนี้ไร้ความหมายหรือขาดชีวิตจิตใจไปโดยปริยาย และดุสิตธานีก็ได้กลายเป็นเพียงโรงละครโรงหนึ่งในตำนานเท่านั้น¹³

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ในขณะที่พระองค์ยังทรงตรึกตรองว่าจะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยหรือไม่นั้น¹⁴ ได้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นอย่างลับๆ โดยเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ซึ่งต่อมา ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ถูกสถาปนาขึ้นในประเทศไทย

¹¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : พรรคประชาธิปไตย, 2523), น. 56-57.

¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.13-14.

¹³ เพ็ญอ้าง, น. 14.

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2523), น. 135.

3.1.1.2 ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระหว่าง พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2498

แม้ว่าในช่วงเวลาภายหลังจากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเกิดขึ้น หรือที่เรียกว่า “เกิดสภาวะสุญญากาศทางการเมืองอยู่ชั่วขณะหนึ่ง”¹⁵ แต่การพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยก็เริ่มมีความจริงจังมากขึ้น จะเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันควบคู่กับระบบประชาธิปไตยได้กำเนิดขึ้นในรูปของสมาคม กล่าวคือ ภายหลังจากที่คณะราษฎรทำการปฏิวัติเป็นผลสำเร็จได้ไม่นาน ก็ได้มีการดำเนินการจดทะเบียนเป็นสมาคมคณะราษฎรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น หรือที่เรียกว่า “สมาคมคณะราษฎร” ซึ่งเดิมคณะราษฎรมีเพียงเป้าหมายร่วมกันในการที่จะล้มเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ จึงได้เริ่มตระหนักถึงภารกิจในการรวมกลุ่มทางการเมืองของตน¹⁶ อย่างไรก็ดี การที่สมาคมคณะราษฎรดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกับพรรคการเมือง แต่ยังไม่ใช้ชื่อว่าพรรคการเมืองนั้น เนื่องมาจากในช่วงเวลาดังกล่าว แม้แต่ปทานุกรมของกระทรวงธรรมการก็ดีและในส่วนของทางราชการก็ดี ยังมิได้ใช้คำว่า “พรรค” เพื่อเรียกองค์การหรือพรรคการเมือง คงมีเพียงแต่ในวงราชการทหารเรือเท่านั้นที่ใช้คำว่า “พรรค” เพื่อหมายถึงเหล่าต่างๆ ของทหารเรือ ดังเช่น พรรคกลินและพรรคนาวิกโยธิน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ก็ได้มีความมุ่งหมายที่จะใช้คำว่า “พรรค” เพื่อสื่อความหมายในลักษณะเดียวกับพรรคการเมือง (Political party) แต่อย่างใด¹⁷ โดยคำว่า “พรรคการเมือง” นั้น ได้มีการปรากฏและให้การรับรองอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

¹⁵ ลิขิต ธีรเวคิน, “การเมืองไทยกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย,” รัฐศาสตร์ 1, น. 5, (มี.ค.- เม.ย. 2516) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), น. 130.

¹⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), น. 17-18 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น. 58.

¹⁷ มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” แนวความคิดประชาธิปไตย ของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 33.

2489¹⁸ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่เป็นเหตุผลอันสำคัญที่ทำให้ในช่วงเวลานั้น ยังไม่มีการใช้คำว่า “พรรคการเมือง” ในประเทศไทย

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่ยอมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโดยหลักแล้ว นับว่าน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการเปลี่ยนแปลง แต่ในความเป็นจริงกลับมิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากภายหลังที่คณะราษฎรได้จัดระเบียบต่อนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่ง ร่วมกันจัดตั้งองค์การหรือสมาคมทางการเมืองขึ้น และเรียกตนเองว่า “คณะชาติ” ซึ่งมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นเลขาธิการ โดยมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองทำนองเดียวกับสมาคมคณะราษฎร เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ต่อมา กลุ่มทางการเมืองดังกล่าวได้ดำเนินการเสนอขอจดทะเบียน ไปยังรัฐบาล¹⁹ ซึ่งผู้นำรัฐบาลรวมทั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นก็ได้ให้การสนับสนุน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพระยามโนปกรณนิติธาดาได้นำเรื่องนี้ขึ้น ทูลเกล้าฯ ขอคำปรึกษาจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีหนังสือมาถึง พระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2475 ว่า “ตามที่มีบุคคลได้ตั้งสมาคมการเมืองและ ขออนุญาตตั้งขึ้นอีกนั้น ข้าพเจ้ามีความวิตกเป็นอันมาก ด้วยเกรงว่าจะเป็นเหตุกระทบกระเทือน ถึงความสงบสุขของประชาชน...ประเทศสยามซึ่งพึงจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ยังหาถึงเวลาสมควรที่จะ มีคณะกรรมการเมืองเช่นเขาไม่ ด้วยประชาชนส่วนมากยังไม่เข้าใจวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เสียเลย... ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ในเวลานี้อย่าให้มีสมาคมการเมืองเสียเลยจะดีกว่า แต่โดยเหตุที่บัดนี้ รัฐบาลยอมอนุญาตให้มีสมาคมคณะราษฎรเสียแล้ว จึงเป็นการยากที่จะกีดกันห้ามหวงมิให้ มีคณะกรรมการเมืองขึ้นอีกคณะหนึ่งหรือหลายคณะได้ อย่างดีที่สุดข้าพเจ้าเห็นว่าสมควรที่จะ เลิกสมาคมคณะราษฎรและคณะอื่นที่เดียว...” ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ พระยามโนปกรณนิติธาดาจึงเรียกหลวงวิจิตรวาทการไปพบ และขอให้ล้มเลิกแผนการตั้ง

¹⁸ มาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

¹⁹ จำลอง อิทะวงศ์, ละครการเมือง, (พระนคร : บริษัทสหอุปกณ์การพิมพ์ จำกัด, 2492), น.160 อ้างใน ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 167-168.

คณะชาติเสีย²⁰ และจากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้คณะชาติมิได้ปรากฏและมีบทบาทในทางการเมืองตามเจตจำนงและความประสงค์ดังที่ได้มีการรวมตัวกัน

เมื่อได้มีการปฏิเสธรการจัดตั้งคณะชาติแล้ว รัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยขุนนางจากระบบเก่าได้พยายามจำกัดและตีกรอบให้สมาคมคณะราษฎร โดยประกาศเป็นกฎหมายลำดับรอง ไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่สมัครเป็นสมาชิกของสมาคมคณะราษฎร ซึ่งความขัดแย้งในประเด็นนี้ เมื่อประกอบกับเหตุการณ์ในการเสนอโครงการเศรษฐกิจของ ดร. ปรีดี พนมยงค์²¹ ที่ได้มีการจัดพิมพ์แจกจ่ายในหมู่คณะผู้ก่อการปฏิวัติและคณะกรรมการราษฎร โดยที่พระยามโนปกรณนิติธาดาในฐานะนายกรัฐมนตรีขณะนั้นไม่เห็นชอบด้วย เนื่องจากเห็นว่าโครงการดังกล่าวดำเนินการตามหลักการของลัทธิคอมมิวนิสต์ และการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เองเป็นเหตุให้สมาชิกในคณะราษฎรแตกออกเป็นสองฝ่าย และในที่สุดได้กลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองในเวลาต่อมา²² จนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศปิดสภาและดใช้รัฐธรรมนูญ²³ ทำให้คณะราษฎรต้องกลับมายึดอำนาจอีกครั้ง และต่อมาสมาคมคณะราษฎรก็ได้ยุติบทบาทในทางการเมืองของตนเองลง

โดยนับตั้งแต่ที่คณะผู้ก่อการได้เข้ายึดอำนาจได้สำเร็จ และต่อมาได้มีการประกาศตัวเป็นคณะราษฎร การตอบโต้ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเห็นว่า รัฐบาลคณะราษฎรมิได้ปกครองประเทศให้เป็นไปตามวิถีทางของประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายคณะรัฐบาลคณะราษฎรเองก็ได้ยืนยันว่า คณะของตนได้กระทำการไปโดยชอบด้วยระบอบประชาธิปไตยและวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ได้เกิดขึ้นมาอย่างยืดเยื้อ

²⁰ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “ร.7 สละราชย์ : ราชสำนัก, การแอนตี้คอมมิวนิสต์ และ 14 ตุลา,” ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง, รวมบทความเกี่ยวกับ 14 ตุลา และ 6 ตุลา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ 6 ตุลา จำลอง, 2544), น. 17-18.

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 131.

²² ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 126-127.

²³ แถลงการณ์ของรัฐบาลในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ลงวันที่ 1 เมษายน 2476, น. 7 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 131.

และยาวนาน จนกระทั่งเมื่อพระองค์ทรงเห็นว่า รัฐบาลคณะราษฎรมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระองค์แล้ว พระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาขอสละราชสมบัติในที่สุด²⁴

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2489 เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489²⁵ ซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก ตามความในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง และการอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นในขณะนั้น ได้แก่ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวร่วมรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปไตย เป็นต้น²⁶

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการตั้งคณะพรรคการเมืองขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงการยอมรับตามสภาพความเป็นจริงเท่านั้น²⁷ เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรองรับ ประกอบกับพรรคการเมืองบางพรรคที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล แต่เข้ามาด้วยเหตุผลเพียงเพื่อสนับสนุนผู้นำบางคน หรือไม่เห็นด้วยกับพรรคการเมืองบางพรรคเท่านั้น และจากการที่ไม่มีการวางหลักเกณฑ์สำหรับพรรคการเมืองเช่นนี้ จึงทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นเพียงฐานอำนาจในทางการเมืองเพื่อการแสวงประโยชน์ จนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งในการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งเท่ากับเป็นการปิดฉากสำหรับยุคแรกของการต่อสู้ทางการเมืองโดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นฐาน โดยเหตุการณ์หลังจากนั้น ได้กลายเป็นเรื่องของการใช้กำลังในการตัดสิน

²⁴ สิริ เปรมจิตต์ และ วิฑูรย์ สุทธิวิชัย, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน, (พระนคร : โรงพิมพ์จักรวิทยา, 2511), น. 116.

²⁵ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเก่า กล่าวคือ ไม่ใช่โดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

²⁶ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 60-61.

²⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 132.

ปัญหาทางการเมืองและการกำหนดทิศทางความเป็นไปของบ้านเมือง²⁸ และพรรคการเมือง ก็กลายเป็นเพียงเครื่องอำพรางการใช้อำนาจเท่านั้น ซึ่งในท้ายที่สุด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้วิธีการ “ล้มกระดาน” โดยการทำรัฐประหาร²⁹ โดยการห้ามการชุมนุมทางการเมืองต่างๆ เพื่อขจัดบทบาทของพรรคการเมือง อันเป็นผลให้พรรคการเมืองทั้งหมดต้องสลายตัวไปในที่สุด

3.1.1.3 ช่วงภายหลังจากที่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 – ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นับเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านี้ได้เคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภามาหลายครั้ง แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องตกไปทุกครั้ง เนื่องจากเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2497 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันเสนอชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่สภา โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความสมบูรณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และอนันต์ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” จึงควรให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องเป็นอันตกไปอีกครั้ง เนื่องจากทางรัฐบาลไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายพิเศษว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นอีก³⁰

ต่อมา จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2498 สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติ

²⁸ T. Chaloehtiarana : The Sarit Regime, 1957-1963 : The Formative Years of Modern Thai Politics, Diss., Cornell University (1974), p. 73 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 132.

²⁹ เฟื่องอ้าง, น. 132.

³⁰ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 202-203.

ให้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น³¹ ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว ได้มีผู้ขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งพรรคการเมืองที่เคยจัดตั้งมาก่อนแต่ได้สลายตัวไปเนื่องจากการรัฐประหาร และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยก่อนที่จะมีการจัดการเลือกตั้ง ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 23 พรรค ซึ่งผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้นปรากฏว่า มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภา 8 พรรค และหลังจากการเลือกตั้งก็ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก 7 พรรค ซึ่งพรรคการเมืองที่สำคัญๆ ในช่วงเวลานั้น ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคธรรมมาธิปไตยและพรรคชาติสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้นถูกการกล่าวหาว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม จึงได้มีการเดินขบวนเรียกร้องโดยนักศึกษาเพื่อคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าว และจากปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของการเลือกตั้งนี้เองที่ได้กลายมาเป็นที่มาของข้ออ้างสำคัญในการทำการปฏิวัติของผู้มีอำนาจในยุคนั้น³² กระทั่งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รวมถึงได้มีคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องสลายตัวไป

จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การเมืองไทยในยุคนี้นี้ เป็นเพียงการเริ่มต้นการปกครองในระบบพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก ซึ่งพรรคการเมืองในระยะนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและสนับสนุนผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักเฉพาะแต่ในหมู่สมาชิกของพรรคเท่านั้น และจากการที่ประเทศไทยถูกปกครองโดยคณะปฏิวัติในระหว่างวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จนถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งในช่วงเวลานั้นคณะปฏิวัติไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเด็ดขาด จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

³¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, “พรรคการเมืองและสถิติการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” รัฐสภาสาร, ฉบับพิเศษ 7 ปีที่ 4, น. 67, (มกราคม 2499) อ้างใน ขจัดภัยบุรุษพัฒนา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 243-244.

³² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 134.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (พ.ศ. 2511 – พ.ศ. 2514) จึงทำให้พรรคการเมืองไทยได้มีโอกาสก่อตั้งขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง³³

อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองในช่วงเวลานี้ประกอบไปด้วยกลุ่มทางการเมืองหลายกลุ่ม ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีสมาชิกหลากหลายเหล่า แต่โครงสร้างขององค์กรพรรคไม่แข็งแกร่ง แยกกันเป็นพวกเป็นเหล่าและขาดระเบียบวินัย สมาชิกรวมกลุ่มกันแบบหลวมๆ จึงมีลักษณะเป็นก๊วนทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีนโยบายร่วมกันเป็นเป้าหมายปลายทาง สมาชิกส่วนมากก็เป็นกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาดีและอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ความสัมพันธ์จึงเป็นไปในเชิงส่วนตัวมาก สมาชิกของพรรคมักจะถูกใจด้วยตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่มีก็เงินทุน เพื่อให้สนับสนุนรัฐบาลหรือให้คัดค้านสิ่งใดสิ่งหนึ่ง³⁴ โดยพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในยุคนี้ได้แก่ พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นต้น และหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งในเวลาต่อมา ซึ่งผลจากการเลือกตั้งในครั้งนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก พรรคแกนนำจึงต้องพึ่งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ เพื่อให้มารวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในภายหลัง และกลายเป็นพรรคเฉพาะกิจที่มีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์จนจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นต้องกระทำรัฐประหารตนเอง โดยการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514³⁵

ในเวลาต่อมา รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้พยายามให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจของนิสิตนักศึกษาและประชาชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งต้องการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็ว รัฐบาลจึงได้จับกุมกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญในข้อหาบงกชเกิดการต่อต้านครั้งใหญ่ขึ้นในวันที่ 14-15 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ในครั้งนั้นรุนแรงถึงขั้นนองเลือด และในที่สุดหัวหน้ารัฐบาลก็ต้องลาออกและเดินทางออกนอกประเทศ³⁶ ซึ่งผลของการเรียกร้องประชาธิปไตยดังกล่าว ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 โดยรัฐธรรมนูญ

³³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 445.

³⁴ โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, *พรรคการเมือง*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น. 108.

³⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 15*, น. 136.

³⁶ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, (วันที่ 12 ตุลาคม 2519) อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 69.

ฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้ ดังเช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีผู้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยเหตุผลประการหนึ่งที่สำคัญคือ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง อันก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการแย่งชิงพรรค อีกทั้งนโยบายของแต่ละพรรคแทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสืบทอดแนวปฏิบัติดั้งเดิมของการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ เพื่อเข้ามาเสริมบารมีของผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น³⁷ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาพรรคการเมืองไทยในยุคนี้กลับต้องถูกหยุดยั้งอีกครั้ง โดยเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ก่อการรัฐประหาร โดยการเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมทั้ง ได้มีการประกาศห้ามมีการชุมนุมทางการเมืองอีกด้วย³⁸

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งแม้ว่าในเวลานั้นจะไม่มี การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง แต่ก็ยังปรากฏกลุ่มทางการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตนเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และไม่นานนักรัฐบาลก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ขึ้นโดยได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยเมื่อปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งแม้ภาพรวมของสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองในยุคนี้มีอายุยืนยาวมากกว่าสมัยใด เพราะแม้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะทำการรัฐประหาร แต่ก็มิได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองด้วย³⁹ เพียงแต่อาจจำกัดมิให้มีบทบาทในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น⁴⁰ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวน่าจะถือได้ว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี หลังจากที่ต้อง

³⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 137.

³⁸ สมบัติ อารังอุยวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 450.

³⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 138.

⁴⁰ สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 268-269.

มีการเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ทุกครั้งเมื่อเกิดการรัฐประหาร⁴¹ ดังเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เจกเช่นในอดีต

แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในยุคนี้ กลับพบว่าเมื่อจุดอ่อนเกิดขึ้นมากมาย กล่าวคือ จากการที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องมีฐานสมาชิกกว้างขึ้น และมีการกำหนดให้พรรคต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยต้องเสียค่าสมัครรายละหนึ่งหมื่นบาท และหากไม่มี สมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองดังกล่าวจะต้อง ถูกยุบ⁴² ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีผลเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองเป็นเรื่อง เฉพาะของกลุ่มคนที่มีเงินทุนจำนวนมาก และหากกลุ่มคนเหล่านี้ต้องลงทุนในการดำเนินการ เลือกตั้งมากเท่าไร ก็ยิ่งต้องหวังผลประโยชน์ตอบแทนที่ตนจะได้รับกลับคืนมามากยิ่งขึ้นเท่านั้น และด้วยเหตุนี้เอง ปรากฏการณ์ในการซื้อเสียงขายสิทธิในการเลือกตั้งในยุคนี้ จึงมีมากเป็น ประวัติการณ์ เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง จนเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และเป็นประเด็นสำคัญที่ นำมาสู่การปฏิรูปทางการเมืองในเวลาต่อมา⁴³

ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นช่วงเวลานับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นตามลำดับ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุวัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับจะได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของ พรรคการเมือง กลับมีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในอดีตมากนัก อย่างไรก็ตาม สำหรับหลักเกณฑ์ของการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของคุณสมบัติของบุคคล การดำเนินงานในฐานะผู้แทนปวงชน หรือการดำเนินการของพรรคการเมืองทั้งในเรื่องการ ดำเนินการภายในพรรค หรือการดำเนินกิจการที่ต้องมีนิติสัมพันธ์ต่อบุคคลภายนอก กฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

⁴¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 138.

⁴² มาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

⁴³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 139.

โดยได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามของพรรคการเมือง รวมทั้งการกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

แม้ในปัจจุบันจะได้มีความพยายามในการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ระบบการเลือกตั้ง รวมทั้งการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อพัฒนาหลักประกันทางประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่ แต่ด้วยเหตุที่สภาพการณ์ของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่แตกต่างจากในอดีต เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยในยุคนี้เป็นเรื่องของนายทุนที่ต้องการจะเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ โดยมีได้มีอุดมการณ์ที่ต้องการเข้ามาเพื่อรับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง อันจะเห็นได้จากการย้ายสังกัดพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน ซึ่งมีได้มีเหตุผลในเรื่องของแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่แตกต่างจากพรรคเดิม รวมถึงการควมรวมพรรคการเมืองขนาดเล็กที่รวมเข้ากับพรรคการเมืองหลัก ในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำให้เกิดเสียงข้างมากในสภา ล้วนเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของทุนที่มีเหนือกว่าความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นฐานเสียงให้แก่พรรคการเมืองเหล่านั้น ให้สามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศได้ จนในที่สุด ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรง ระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มของประชาชนในสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลในขณะนั้น และเป็นเหตุให้การรัฐประหารปรากฏขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งอ้างว่ากระทำการดังกล่าวก็เพื่อเป็นการยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อันปราศจากการปฏิวัติรัฐประหารมานานกว่า 15 ปี⁴⁴

นอกจากนั้น ในช่วงเวลาภายหลังจากการรัฐประหาร คณะผู้กระทำการรัฐประหาร ซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ได้ออกประกาศคณะปฏิรูปฯ ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป แต่ในขณะเดียวกัน ได้มีการห้ามมิให้พรรคการเมืองใดดำเนินการประชุม หรือดำเนินการใดๆ

⁴⁴ การปฏิวัติ รัฐประหารที่เกิดขึ้นครั้งล่าสุดในประเทศไทย เกิดขึ้นในสมัยของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อปี พ.ศ. 2534

ในทางการเมืองอย่างเด็ดขาด⁴⁵ และต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้บังคับ และในวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้น อันถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และด้วยเหตุที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนด ต่อมาไม่นานจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นบทบัญญัติในการกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง รวมถึงการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในเวลาต่อมา ซึ่งในปัจจุบัน พรรคการเมืองที่ยังคงดำเนินการอยู่มีจำนวนทั้งสิ้น 51 พรรค⁴⁶

อย่างไรก็ดี สภาพการณ์ของพรรคการเมืองไทยต่อจากนี้ไปจะเป็นเช่นไรนั้น คงต้องขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของบุคคลเป็นสำคัญ เพราะแม้ว่าการจัดระบบองค์กรทางการเมืองจะดีเพียงใด แต่หากบุคคลากรภายในองค์กร ยังคงขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียแล้ว สถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรหลักก็มิอาจดำรงอยู่และคงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

ในการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองนั้น อาจพิจารณาได้จากทั้งในส่วนของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และรวมถึงกฎหมายลำดับรอง ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับอาจกำหนดถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขของการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือแม้แต่การควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของพรรคการเมืองที่ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความแตกต่างนั้น อาจขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนหรือในช่วงเวลานั้นๆ รวมไปถึงเจตจำนงและความมุ่งประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย

⁴⁵ ประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 15 : ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินการอื่นใดทางการเมือง ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2549

⁴⁶ ฐานข้อมูลจาก สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 14 กันยายน 2552

ในช่วงเวลาดังกล่าว อันจะสะท้อนออกมาให้เห็นได้ในรูปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะต้องมีการบังคับใช้ต่อไป

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญ

นับจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2575 อันถือเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 18 ฉบับ⁴⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับต่างก็มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยของสถานการณ์ทางการเมือง เหตุการณ์สำคัญๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ รวมทั้งบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศไทยเคยได้รับจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ตลอดจนแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น และจากการศึกษารัฐธรรมนูญทั้ง 18 ฉบับ จะพบว่า มีรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมถึงที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้จำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทย โดยมาตรา 14 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บุคคลจึงไม่อาจจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ เนื่องจากเมื่อมิได้มีการระบุเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากรัฐธรรมนูญ ผู้ที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม เพราะพรรคการเมืองย่อมถือเป็นสมาคมอย่างหนึ่ง และสำหรับในต่างประเทศนั้น หากประเทศใดไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองโดยเฉพาะ พรรคการเมืองย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสมาคมทั่วไป เช่นเดียวกับประเทศไทยที่การจัดตั้งพรรคการเมืองในเวลานั้น อยู่ภายใต้

⁴⁷ โดยรัฐธรรมนูญจำนวน 18 ฉบับนี้ ไม่นับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

กฎเกณฑ์เดียวกันกับการจัดตั้งสมาคม⁴⁸ ดังนั้น การรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงถือได้ว่าเป็นหลักประกันอันสำคัญและตราบได้ที่ยังไม่มีบทกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว บุคคลจึงอาจตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี⁴⁹

ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้อนุญาตให้ประชาชนใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งคณะพรรคการเมืองขึ้นได้ ย่อมจะช่วยให้ชนชาวไทยได้มีโอกาสที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนและถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น กลุ่มข้าราชการ⁵⁰ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นยังได้มีความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ในช่วงเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรรมาธิการ ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น สภาผู้แทนราษฎรซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้สิ้นสุดลง และส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต้องตกไปด้วย กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รองรับเสรีภาพของการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 39 บรรทัดแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และบรรทัดสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”

⁴⁸ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (2512), น. 126.

⁴⁹ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิษณุ, 2516), น. 20.

⁵⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), น. 23.

จะสังเกตได้ว่า นอกจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้กำหนดเงื่อนไขในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ว่า จะต้องเป็นการดำเนินการโดยวิธีทางประชาธิปไตยและต้องไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้แยกส่วนของการรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ต่างหากจากเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม และได้ห้ามมิให้นำกฎหมายที่บังคับใช้กับสมาคมมาบังคับใช้กับพรรคการเมืองอีกด้วย โดยจะเห็นได้ว่าเป็นการสร้างหลักเกณฑ์และกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างจากตามมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่ให้เสรีภาพแก่บุคคล ในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นจึงได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา แต่ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าวก็ต้องตกไปทุกครั้ง เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลอ้างว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายอื่นอีกก็สามารถตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้⁵¹

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดถึงกรอบและข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 35 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ปรากฏบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว โดยบัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นปฏิกิริยาต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้” ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงย่อมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องไม่เป็นปฏิกิริยาต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

⁵¹ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 202-203.

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิธีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองแตกต่างจากสมาคม กล่าวคือ พรรคการเมืองนั้นต้องมีความมุ่งหมายที่จะดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิธีทางประชาธิปไตย คือ จัดให้สมาชิกของพรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือจัดให้สมาชิกของพรรคทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่สมาคมโดยเฉพาะสมาคมการเมืองหาความมุ่งหมายถึงเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ไม่มีความมุ่งหมายจะดำเนินกิจการในทางการเมือง เช่น อาจตั้งขึ้นเพียงเพื่อรวบรวมสมาชิกและชักจูงให้มีการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ไม่ประสงค์จะส่งสมาชิกออกแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังเช่น สันนิบาตเสรีชน เป็นต้น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง มาตรา 37 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองไม่ใช่เพียงดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิธีทางประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังจะต้องไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้อีกด้วย กล่าวคือ จะจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐ คือ ปกครองตามแบบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขมิได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ วรรคสองของมาตราเดียวกัน ยังได้กำหนดไว้ว่า การที่พรรคการเมืองใดจะจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลได้จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย⁵²

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิธีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตาม

⁵² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ, (พระนคร : นำเสียงการพิมพ์, 2512), น. 45.

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แล้ว ยังได้มีการกำหนดหน้าที่ให้พรรคการเมืองต้องแสดงถึงที่มาของรายได้ รวมถึงการใช้จ่ายของพรรคโดยเปิดเผยไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสังกัดพรรคการเมือง⁵³ และจะลาออกจากพรรคหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วมิได้⁵⁴

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 38 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้ายบัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย” โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิม เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนของการรวมกันของพรรคการเมืองและการเลิกพรรคการเมืองไว้ว่า ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเช่นเดียวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสังกัดพรรคการเมือง⁵⁵ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้กำหนดไว้ อีกทั้ง เพื่อเป็นการลดจำนวนของพรรคการเมืองให้น้อยลง เฉพาะแต่พรรคการเมืองใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกัน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

⁵³ มาตรา 117 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

⁵⁴ มาตรา 124 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

⁵⁵ มาตรา 94 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น⁵⁶ อันถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 41 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสองบัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จะเห็นได้ว่า การให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขเพียงว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจะต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนรายละเอียดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย ดังเช่น การแก้ไขจำนวนสมาชิกของผู้เข้าสมัครรับการเลือกตั้ง ที่มีการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากเดิมที่ต้องส่งรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาเป็นรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน⁵⁷ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกรอบของการใช้สิทธิและเสรีภาพเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไว้ว่า เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้⁵⁸ ซึ่งอาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่เป็นเงื่อนไข กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว พรรคการเมืองเองก็ย่อมจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

⁵⁶ มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

⁵⁷ มาตรา 106 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

⁵⁸ มาตรา 106 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองไทย ปี 2540 นี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของไทย ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดที่ต้องการจะให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีกระแสเรียกร้องเกิดขึ้นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้เล็งเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองเสียใหม่ และด้วยแนวความคิดดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมือง โดยจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด ซึ่งรัฐสภาในขณะนั้นเองก็ได้ตอบสนองโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คปป. เพื่อมาทำหน้าที่ในการศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อไป⁵⁹

โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก จึงได้มีการบัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคลในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ตามมาตรา 47 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเมื่อได้พิจารณามาตรา 47 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง โดยถือว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมุ่งส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองหลักของกระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยการเปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดสามารถดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้⁶⁰ นอกจากนี้ จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ต้องถูกยุบพรรค⁶¹ ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองที่ไม่ได้รับความนิยมจากประชาชน ยังคงสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้นั้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงการให้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ในบริบทที่มากกว่า

⁵⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), น. 7.

⁶⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 456.

⁶¹ มาตรา 328 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การเป็นที่รวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยิ่งไปกว่านั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของพรรคการเมือง โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง⁶² และจะต้องเป็นสมาชิกอยู่ตลอดเวลา เพราะหากพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการลาออกจากพรรคที่ตนเป็นสมาชิก หรือด้วยเหตุที่พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก ก็ล้วนเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสิ้นสุดลง

จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามวางมาตรการในการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีบทบาทสำคัญ และเป็นรากฐานที่มั่นคงในระบบอบการเมือง การปกครองอย่างน้อย 8 มาตรการด้วยกัน กล่าวคือ

1. การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการสมัครอิสระได้
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการซื้อขายผู้สมัครหรือประมุขตัวผู้สมัครของพรรคการเมืองต่างๆ
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันปัญหากรณีผู้สมัครเข้าไปอาศัยในพรรคการเมืองเพื่อสิทธิในการสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พอได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมือง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรการนี้ประสงค์จะส่งเสริมให้รักษาวินัยของพรรคการเมืองนั่นเอง
4. พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด มีมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมกันของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นก็สิ้นสุดสมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างวินัยของพรรคการเมือง
5. ระบบเลือกตั้งที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ เท่ากับเป็นการเสนอความนิยมของพรรคการเมืองให้ประชาชนเป็นผู้เลือกพรรคที่มีความพร้อมในทุกด้านซึ่งย่อมจะมีโอกาสได้รับคะแนนเสียงสูง

⁶² มาตรา 107 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

6. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะเสนอได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกมีมติให้เสนอได้

7. กำหนดให้มีการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

8. กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคการเมือง⁶³

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เล็งเห็นถึงปัญหาของการขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ดังเช่นในอดีตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองผ่านทางมติพรรค ซึ่งหากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนั้นยังคงดำเนินต่อไป อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเป็นอิสระในการทำงานตามแนวทางและอุดมการณ์ของตน รวมถึงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นอาจมิได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้⁶⁴

นอกจากนี้ มาตรา 323 ประกอบกับมาตรา 328 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติว่า ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จ⁶⁵ และกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁶⁶

⁶³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542), น. 122-134.

⁶⁴ มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่า มติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁵ มาตรา 323 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁶ มาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง
2. การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง
3. การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
4. การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ
5. การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง
6. การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง
7. การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

กรณีจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้โดยง่าย ในขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองการดำเนินกิจกรรมของสมาชิกภายในพรรค เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ นอกจากนี้ ยังได้มีระบบการตรวจสอบโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยถึงที่มาของรายได้และรายจ่ายของพรรค ซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญเพื่อควบคุมให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการอย่างโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พร้อมทั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี ภายหลังที่ได้มีการรัฐประหาร “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” หรือเรียกย่อๆ ว่า “คณะปฏิรูปฯ” ได้ออกประกาศคณะปฏิรูปฯ จำนวนทั้งสิ้น 32 ฉบับ ทั้งนี้ มีเนื้อหาของประกาศบางฉบับที่เกี่ยวข้องกับผลในทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง รวมถึงบทลงโทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป ซึ่งประกาศของคณะปฏิรูปฯ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองโดยตรง เช่น ประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 15 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมือง ให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ จนกว่าจะประกาศเป็นอย่างอื่น” และประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 27 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคดังกล่าว” เป็นต้น

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ดังนั้น ในวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จึงได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เสรีภาพแก่บุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 65 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ได้มี

การบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ขึ้นไว้เป็นครั้งแรก⁶⁷ และคงบทบัญญัติไว้เช่นเดิมตราจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมในการพยายามแก้ไข ปัญหาหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยในมาตรา 47 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับ หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหาร ของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็น สมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ นี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐาน แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้น เป็นอันยกเลิกไป” ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคหรือสมาชิกของพรรค ต้องถูกรวบงำ หรือถูกบังคับให้ออกจากพรรคได้โดยง่าย จึงได้ให้สิทธิในการฟ้องร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อกรรมการบริหารของพรรคหรือสมาชิกพรรคเห็นว่า มติหรือข้อบังคับของพรรค ดังกล่าวขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับ หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้ ในเรื่องที่ว่าด้วยหลักการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐนั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีได้บัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶⁸ แต่ก็ยังคงหลักการให้มีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ไว้เช่นเดิม ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

⁶⁷ เจตนารมณ์ตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, น. 58.

⁶⁸ มาตรา 328 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น ยังคงไว้ซึ่งหลักการและสาระสำคัญในประเด็นต่างๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.1.2.2 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของตน จึงทำให้พรรคการเมืองต้องเสนอนโยบายและพยายามหาหนทางเพื่อให้พรรคของตนเองได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มากที่สุด เพื่อที่พรรคจะได้มาซึ่งที่นั่งในสภาและได้เป็นแกนนำในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ดังนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน โดยอยู่ภายใต้กฎและกติกาอย่างเดียวกัน รวมทั้งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง นอกเหนือจากหลักการที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย พบว่า ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองมาแล้วรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่ด้วยเหตุที่ในเวลานั้นยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีต้องเกรงว่าจะมีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง⁶⁹ ประกอบกับเมื่อรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน สมควรแก่เวลาที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ จากเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

⁶⁹ ตามเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร และในท้ายที่สุดก็ได้มีการลงมติรับร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในเวลาต่อมา

ดังนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงถือเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมือง จะต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีสัญชาติไทยและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป⁷⁰ และในคำขอจดทะเบียนนั้น กำหนดให้ต้องระบุรายละเอียดต่างๆ ไว้ พร้อมทั้งให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองไปพร้อมกับคำขอจดทะเบียน⁷¹ ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้อินิจฉัยชี้ขาดได้ โดยคำร้องขอดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งพิจารณาแล้วให้รับส่งสำนวนและความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป⁷²

เมื่อพรรคการเมืองใดได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้ว จึงจะมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง อาทิเช่น สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิก สิทธิในการได้รับบริจาคจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งสิทธิที่จะมีสำนักงานและเครื่องมือที่ใช้สำหรับดำเนินกิจการทางการเมือง⁷³ นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดสถานะของพรรคการเมืองให้เป็นนิติบุคคล แต่พรรคการเมืองก็อาจเป็นโจทก์หรือจำเลย หรืออาจจะดำเนินคดีอย่างอื่นในศาลได้ ในนามของพรรคการเมืองเองโดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน⁷⁴ และจะไม่นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาบังคับใช้กับพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย⁷⁵

⁷⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

⁷¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

⁷² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

⁷³ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

⁷⁴ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

⁷⁵ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

อย่างไรก็ดี วิธีการในการควบคุมพรรคการเมืองเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการร้องขอต่อศาล เพื่อขอให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ หากพรรคการเมืองใดกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น กระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2474 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้” หรือการที่พรรคการเมืองละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁷⁶ เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

จากการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งภายหลังจากเวลาดังกล่าวกล่าวสืบปี จึงได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ขึ้นใช้บังคับแทน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 และกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

กรณีจึงอาจถือได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ฉบับนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สองของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองว่า จะต้องมีการดำเนินการจดทะเบียนพรรคการเมืองเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรก แต่วิธีการในการดำเนินการเพื่อขอจดทะเบียนในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ ให้ใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการจดทะเบียนบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแบ่งขั้นตอนการจดทะเบียนออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนในการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์จำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป หากมีความประสงค์จะดำเนินกิจการพรรคการเมืองอาจรวมตัวกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อก่อหนังสือเชิญชวนให้บุคคลอื่นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน โดยการดำเนินการออกหนังสือดังกล่าวจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อตรวจสอบหนังสือเชิญชวนและเมื่อนายทะเบียนเห็นว่าหนังสือเชิญชวนถูกต้องแล้ว ก็ให้นายทะเบียนออกหนังสือ

⁷⁶ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

รับรองการแจ้งให้แก่คณะผู้เริ่มจัดตั้ง⁷⁷ ต่อมา เมื่อสามารถรวบรวมสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนแล้ว จึงให้ดำเนินการในขั้นตอนที่สองภายในหนึ่งปีหลังจากนั้น กล่าวคือ ต้องดำเนินการขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจะต้องมีเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด⁷⁸ เช่น สำเนาข้อบังคับของพรรคการเมือง นโยบายและวิธีการดำเนินการของพรรคการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากนายทะเบียนไม่รับรองหรือไม่จดทะเบียนพรรคการเมือง คณะผู้เริ่มก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยได้⁷⁹ เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรก และเมื่อพรรคการเมืองจดทะเบียนแล้วจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล⁸⁰

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่นายทะเบียนเป็นอย่างมาก ดังเช่น กรณีที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค ถ้ามี เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค ถ้ามี และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากบรรดาสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของแต่ละพรรค โดยให้มีหน้าที่เป็นผู้แทนของพรรคในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก⁸¹ ซึ่งหากคณะกรรมการอำนวยการหรือกรรมการอำนวยการจัดให้มีพรรคการเมืองกระทำการใดที่ขัดต่อนโยบาย หรือข้อบังคับของพรรคที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการหรือกรรมการนั้น ดำเนินการแก้ไขการกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และหากกรรมการอำนวยการทั้งคณะหรือบางคนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ก็ให้นายทะเบียนมีอำนาจในการสั่งให้กรรมการอำนวยการทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ และกรรมการอำนวยการนั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการอำนวยการอีกเว้นแต่จะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ถูกนายทะเบียนสั่งให้ออกจากตำแหน่ง⁸²

⁷⁷ มาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁷⁸ มาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁷⁹ มาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁸⁰ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁸¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁸² มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ในกรณีของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความแตกต่างจาก พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เช่น เมื่อพรรคการเมืองใดมีจำนวนสมาชิกลดน้อยลง ต่ำกว่าห้าร้อยคน หรือไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ก็อาจถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไปได้⁸³

จากบทบัญญัติดังกล่าว อาจมีข้อสังเกตได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งกำหนดให้การ ดำรงอยู่ของพรรคการเมืองต้องขึ้นอยู่กับผลสำเร็จในการดำเนินการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจเป็นการขยายความวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง พรรคการเมืองมากเกินไป แม้จะไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การรวมตัวในทางการเมืองและการจัดสรร สมาชิกลงแข่งขันในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ก็เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลและนำ อุดมการณ์หรือแนวความคิดของกลุ่มตนไปเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ แต่สำหรับผล การเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะเป็นเช่นไรนั้น อาจเป็นเรื่องที่ยากเกินกว่าที่ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะควบคุมและกำหนดทิศทางให้เป็นไปตามความตั้งใจได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การบัญญัติเหตุในการเลิกพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่ว่า เมื่อพรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน พรรคการเมืองดังกล่าวย่อมต้องเลิกไปนั้นเป็นการกำหนด มูลเหตุที่ไม่เหมาะสมและเป็นการสร้างเงื่อนไขให้กับพรรคการเมืองที่มากเกินไปจนสมควร

3) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

จากผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้ ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วาง หลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิก พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว⁸⁴ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้คุณสมบัติของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีพรรคการเมืองสังกัด⁸⁵ อันเนื่องมาจากบทเรียนจากพฤติกรรม

⁸³ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

⁸⁴ มาตรา 117 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

⁸⁵ มาตรา 124 (7) และ (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมัครเข้ามาโดยไม่สังกัดพรรค⁸⁶ และเพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้บังคับในเวลาต่อมา

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 จึงนับเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สามของไทย แม้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 อยู่มาก แต่ก็มีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดบางประการ ดังเช่น การจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมือง จากเดิมที่กำหนดให้ต้องมีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้เพิ่มจำนวนของสมาชิกพรรคการเมืองก่อนจดทะเบียนไว้ว่าต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน⁸⁷ หรือกรณีที่เกิดการขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือเครื่องหมายพรรคการเมือง⁸⁸ กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด⁸⁹

นอกจากนี้ กรณีเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองของคณะกรรมการอำนาจการหรือกรรมการอำนาจการ แม้จะยังเป็นอำนาจของนายทะเบียนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงอำนาจเบื้องต้นด้วยการเตือนเพื่อให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นของศาลฎีกา โดยนายทะเบียนจะเป็นผู้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณาชี้ขาดเพื่อสั่งให้มีการระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้คณะกรรมการอำนาจการทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการอำนาจการทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง กรรมการอำนาจการนั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาสั่งให้ออกจากตำแหน่ง⁹⁰ จะเห็นได้ว่า การลงโทษกรรมการอำนาจการในการใช้สิทธิเป็นกรรมการของพรรคการเมืองอื่นอีกตามกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการห้าม

⁸⁶ พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), น. 1 อ้างใน บุญศรี วงศ์อุโฆษ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, น. 136.

⁸⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

⁸⁸ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

⁸⁹ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

⁹⁰ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

การใช้สิทธิดังกล่าวไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อน อีกทั้ง ยังได้มีการกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งทำบัญชีเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริงอีกด้วย⁹¹

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการยกเลิกกฎเกณฑ์การเลิกพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ว่า หากพรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ให้เลิกพรรคการเมืองนั้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการกำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกที่จะต้องลดน้อยลงไปจากเดิมห้าร้อยคนให้กลายเป็นหนึ่งพันคน จึงจะเป็นเหตุให้มีการเลิกพรรคการเมืองได้⁹²

4) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

จากการที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มบทบัญญัติที่ให้พรรคการเมืองต้องมีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น ด้วยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นแล้วว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรรคการเมืองต้องมีฐานเสียงที่กว้างขึ้น และมีการกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจะต้องส่งในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง รวมถึงการที่พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงถึงที่มาของรายได้และรายจ่ายโดยเปิดเผย⁹³ และต่อมาเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดระเบียบการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สี่ของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในฉบับก่อนๆ ในแง่ของการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ จากเดิมที่ต้องมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน จึงจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคน อีกทั้ง สมาชิกจำนวนดังกล่าวจะต้องมีที่อยู่กระจาย

⁹¹ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

⁹² มาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

⁹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15, น. 138.

ในแต่ละภาค ไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัดและมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคน⁹⁴ จึงจะดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังกำหนดให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกในจังหวัดใดตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นได้⁹⁵ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้เพิ่มเติมว่า ให้พรรคการเมืองต้องมีหน้าที่แสดงถึงรายรับและรายจ่ายภายในพรรค รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคอย่างเปิดเผย⁹⁶ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองแต่ละพรรคอีกด้วย

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเหตุของการเลิกพรรคการเมืองโดยไม่เคยปรากฏในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับอื่นๆ มาก่อน เนื่องจากได้มีการกำหนดว่า หากพรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี⁹⁷ พรรคการเมืองย่อมต้องเลิกไป นอกจากนั้น ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุของการเลิกพรรคการเมืองอีกเหตุหนึ่ง ซึ่งจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมได้กำหนดไว้เพียงว่า หากจำนวนสมาชิกลดน้อยลงต่ำกว่าหนึ่งพันคน พรรคการเมืองก็ย่อมต้องเลิกไป มาเป็นหากสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่างๆ จังหวัดละห้าสิบคนไม่ถึงห้าจังหวัดของแต่ละภาคเป็นเวลาติดต่อกันหกเดือน ก็ให้พรรคการเมืองเลิกไป⁹⁸

5) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐบาลก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บังคับใช้ในขณะนั้น⁹⁹ ประกอบกับมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับ

⁹⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁹⁵ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁹⁶ มาตรา 35 ประกอบกับมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁹⁷ มาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁹⁸ มาตรา 46 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁹⁹ รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยสาระสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม อาทิเช่น ในกรณีของเหตุของการเลิกพรรคพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป¹⁰⁰ ย่อมต้องเลิกไป¹⁰¹ นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไปเนื่องจากการไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบคน ซึ่งจากเดิมต้องเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีพึงได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมเหตุในการเลิกพรรคการเมืองดังกล่าวนี้เอง อาจถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้รับการกล่าวหาว่ามีลักษณะของการถอยหลังเข้าคลอง จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517¹⁰² เนื่องจากได้มีการเพิ่มเหตุที่ต้องเลิกพรรคการเมืองมากขึ้นกว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับเดิม

อย่างไรก็ตาม นอกจากที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวยังได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด 3 ทวิ ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะนี้ไม่เคยปรากฏในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ โดยเมื่อได้มีการรวมตัวกัน

¹⁰⁰ มาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁰¹ ทั้งนี้ บทบัญญัติที่กำหนดถึงเหตุของการเลิกพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวได้ถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งการกำหนดเหตุดังกล่าว น่าจะถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการเรียกร้องและสร้างเงื่อนไขให้แก่พรรคการเมืองมากเกินความจำเป็น ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้บังคับ จึงมิได้มีการบัญญัติถึงเหตุนี้ไว้อันจะเป็นผลที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป แต่อย่างไรก็ดี ในท้ายที่สุดกลับได้มีการบัญญัติเหตุดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อีกครั้งหนึ่ง

¹⁰² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 139.

ก็จะทำให้พรรคการเมืองที่เข้าร่วมกันเป็นอันสิ้นสุดสภาพ¹⁰³ ซึ่งการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองจากการรวมตัวนี้เองที่ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นเหตุของการเลิกพรรคการเมืองอีกด้วย¹⁰⁴

6) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538 นับเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ฉบับที่ 2 ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยเหตุผลของการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ขึ้น สืบเนื่องมาจากมาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้อยู่ในขณะนั้นได้กำหนดไว้ว่า การที่พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบคน พรรคการเมืองย่อมต้องเลิกไป ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการยกเลิกความใน (3) ของมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกไป หากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้นแทน¹⁰⁵

¹⁰³ มาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 49 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁰⁴ มาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 46 (5) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁰⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538

7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มานานกว่า 17 ปี ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่ใช้กันมายาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ แต่ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 323 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2541 จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ขึ้นใช้บังคับแทน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมเสถียรภาพของพรรคการเมืองและสร้างความเสมอภาคให้แก่พรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างแท้จริง จึงได้มีความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองไทยในสมัยนั้น ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ค่อนข้างมีความแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ ดังเช่น ในกรณีของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น แต่เดิมการจะดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ จะต้องมีการมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าห้าพันคน แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ได้กล่าวถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เพียงว่า ผู้มีสัญชาติไทยที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้¹⁰⁶ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยง่ายขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลหรือประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยผ่านระบบพรรคการเมือง

นอกจากนี้ ยังได้มีการระบุเรื่องการสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ซึ่งมีความแตกต่างจากในอดีต กล่าวคือ พรรคการเมืองในอดีตนั้นจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ โดยรายได้ส่วนใหญ่ของพรรคก็มีได้มาจากค่าบำรุงของสมาชิก แต่มาจากการสนับสนุนทางการเงินของสมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจทางการเงิน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในพรรค ดังนั้น จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้อำนาจสูงสุดของพรรคขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็กๆ ที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นองค์กรมหาชนและตั้งอยู่

¹⁰⁶ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

บนพื้นฐานที่อ่อนแอ ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้เล็งเห็นถึงจุดอ่อนของพรรคการเมืองของไทย ในเรื่องขาดเงินอุดหนุนพรรค จึงเกิดแนวคิดในการสนับสนุนพรรคการเมืองขึ้นใน 2 ลักษณะ คือ การสนับสนุนโดยการบริจาคของเอกชน และการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ¹⁰⁷

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีการสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการบริจาคเงินเพื่อใช้จ่าย ภายในพรรคการเมืองมากขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการเงิน ของพรรคการเมืองอย่างเข้มงวดมากขึ้นด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงิน ภายในพรรคการเมือง เช่น การกำหนดให้ต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีการบริจาค เงิน และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของลูกหนี้ให้ถูกต้อง และให้เสนอต่อคณะกรรมการ เลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบโดยเปิดเผย¹⁰⁸ เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการดำเนินการภายในพรรคการเมืองมากกว่ากฎหมายว่าด้วย พรรคการเมืองฉบับอื่นๆ อันเนื่องมาจากความต้องการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองโดยผ่านการตรวจสอบจากองค์กรที่มีอำนาจ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองไทยให้เกิด ความโปร่งใสมากขึ้น

ส่วนการรวมพรรคการเมืองนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดและจำนวน ของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีจำนวนของพรรคการเมืองน้อยลง เนื่องจากแนวความคิดที่ ต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคแต่มีขนาดของพรรคที่ใหญ่ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการรวมพรรคการเมืองให้มี ความชัดเจนมากขึ้น โดยแบ่งการรวมพรรคการเมืองออกเป็น 2 กรณี คือ การรวมพรรคการเมือง เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ กรณีหนึ่ง กับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งหรือหลายพรรครวมเข้าเป็น พรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก อีกกรณีหนึ่ง¹⁰⁹

¹⁰⁷ สมบัติ อารังญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 460-463.

¹⁰⁸ เฟิงอ้าง, น. 462.

¹⁰⁹ มาตรา 70 ถึงมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ในส่วนของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อน เช่น กรณีที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งยุบพรรคไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น หรือกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนของสมาชิกที่หากพรรคใดมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงสิบห้าคน ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกหรือยุบไป เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยกรณีของการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ซึ่งจากเดิมที่ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาให้กลายมาเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก¹¹⁰

8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

โดยที่มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดให้ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เฉพาะที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ โดยให้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไป ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ได้รับจากคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งต่อมา จึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่แปดของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ ในหลายประเด็น และในบางกรณีก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในหลักการ

¹¹⁰ มาตรา 65 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

สำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อาทิเช่น ในกรณีของการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิขอจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งจากเดิมที่ให้สิทธิเฉพาะแต่ผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น มาเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ที่แปลงสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี¹¹¹ อีกด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดอายุของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง ให้บุคคลผู้มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้ต้องมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์ จึงจะสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง และด้วยเหตุที่ในช่วงเวลาของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนได้เกิดปัญหาว่า พรรคการเมืองได้มีการแจ้งจำนวนสมาชิกของพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองสูงสุดเป็นประวัติการณ์ แต่ในจำนวนของสมาชิกทั้งหมดเหล่านั้น กลายเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ซ้ำซ้อนกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติข้อห้ามมิให้บุคคลเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค¹¹²

ในส่วนของการดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้พรรคต้องเรียกประชุมใหญ่ครั้งแรก เมื่อมีสมาชิกพรรคและสาขาพรรคครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกของพรรคได้พิจารณาทบทวนถึงข้อบังคับและนโยบายของพรรค รวมถึงเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการในกิจการส่วนต่างๆ ของพรรค¹¹³ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี นอกจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงถึงที่มาของรายได้และการหารายได้ต้องกระทำโดยเปิดเผย ในส่วนของการเงินและการสนับสนุนพรรคการเมืองแล้ว¹¹⁴ ยังได้กำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองได้รับบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคลเกินกว่าสิบล้านบาทต่อปี¹¹⁵ ในขณะที่กฎหมายฉบับก่อนได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าการรับบริจาคต้องกระทำโดยเปิดเผยเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹¹¹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹¹² มาตรา 20 (6) ประกอบกับมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹¹³ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹¹⁴ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹¹⁵ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ ยังได้กำหนดไว้ว่าในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร จะมีการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้¹¹⁶ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบสัดส่วนของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง แต่พรรคการเมืองดังกล่าวกลับไปยุบรวมกับพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดิม ต้องไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นเลิกหรือยุบ ซึ่งจากปรากฏการณ์การยุบรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ผ่านมา มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า การยุบรวมพรรคการเมืองเป็นยุทธวิธีที่จะได้มาซึ่งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือจากการแข่งขันกันในการเลือกตั้ง อันเป็นการดำเนินการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย และอาจทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน¹¹⁷ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการบัญญัติห้ามมิให้มีการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างอายุสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับสาระสำคัญในส่วนของการสิ้นสภาพ เลิกหรือยุบพรรคการเมืองของกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการแยกมูลเหตุและเงื่อนไขในกรณีของการสิ้นสภาพ การเลิก และการยุบพรรคการเมืองไว้ต่างหากออกจากกัน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ยังคงไว้ซึ่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้มีความอำนาจในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งเข้าองค์ประกอบของมูลเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นได้

¹¹⁶ มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹¹⁷ กฤต เชื้อวงศ์, “มีอะไรใหม่ใน พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2550,” บทความพิเศษวารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์,

3.2 การเลิกและการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

3.2.1 แนวความคิดและพัฒนาการในการเลิกและการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย

ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมืองในแต่ละประเทศนั้นอาจมีความแตกต่างกัน บางประเทศอาจเกรงกลัวต่อการถือกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองที่มีแนวความคิดแบบฟาสซิสต์หรือนาซี ดังเช่นในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่บางประเทศดังเช่นประเทศไทย แนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้นจากความไม่เชื่อมั่นในระบบของพรรคการเมืองดังที่ปรากฏอยู่ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง เพื่อมิให้กระทำการใดๆ ที่เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองในที่สุด

ทั้งนี้ การศึกษาแนวความคิดและที่มาของการยุบเลิกพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ กล่าวคือ ระยะก่อนที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนปี พ.ศ. 2540 และภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น อย่างไรก็ตามก็ได้อาจพิจารณาถึงสาระสำคัญในแต่ละช่วงเวลาได้ ดังนี้

3.2.1.1 แนวความคิดและที่มาของการเลิกและการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยก่อนมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (ก่อนปี พ.ศ. 2540)

สำหรับแนวความคิดในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยมีการกำหนดเหตุเพื่อเป็นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เฉพาะเหตุที่เป็นหลักการใหญ่ๆ ดังเช่น ห้ามมิให้พรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือห้ามมิให้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยกรณีของเหตุอันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้พรรคการเมืองอาจต้องถูกยุบในลักษณะดังกล่าวนี้ ยังได้ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบางฉบับ อาจมีการเพิ่มเติมรายละเอียดของบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ดังเช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้กำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไว้อีกด้วย

โดยจะเห็นได้ว่า เหตุในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแทบทุกฉบับ มุ่งเน้นมิให้พรรคการเมืองกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายความมั่นคงของรัฐ ทั้งด้านการเมืองการปกครอง หรือแม้แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งห้ามมิให้กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดต่อระบอบการปกครองของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐเป็นสำคัญ

ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้มีการบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ดังเช่น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังได้ระบุถึงเหตุอื่นๆ ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบเลิกได้ เช่น กรณีที่พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยโดยการเกิดเข้ามาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง¹¹⁸ หรือกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด¹¹⁹ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดเหตุของการยุบพรรคการเมืองไว้เพิ่มเติมอีกว่า หากพรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ก็ให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้¹²⁰ อีกด้วย

¹¹⁸ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

¹¹⁹ มาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2538

¹²⁰ มาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7

ในส่วนของการพัฒนาการการยุบเลิกพรรคการเมือง ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ในปี 2540 นั้น ได้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองโดยองค์กรต่างๆ ดังนี้

1. พรรคการเมืองที่ถูกยุบอันเนื่องมาจากคำสั่งของผู้เข้ายึดอำนาจเพื่อการปกครองประเทศ โดยมีได้เป็นไปตามวิถีทางในระบบประชาธิปไตย

โดยพรรคการเมืองที่ถูกยุบในช่วงเวลานั้น อาจเกิดจากคำสั่งคณะปฏิวัติ คำสั่งของคณะรัฐประหาร หรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้เข้ายึดอำนาจในการปกครองประเทศ โดยมีได้เป็นไปตามวิถีทางในระบบประชาธิปไตย และเมื่อคณะบุคคลเหล่านั้นเข้ายึดอำนาจได้สำเร็จและมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งอนุวัติตามรัฐธรรมนูญต้องถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย

ตัวอย่างของพรรคการเมืองซึ่งต้องถูกยุบเลิกไป ตามคำสั่งของคณะรัฐประหาร เช่น พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2494 โดยในเวลานั้นได้มีคณะรัฐประหารเข้าทำการยึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบไปโดยปริยาย¹²¹ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ขึ้นใช้บังคับ ได้ปรากฏเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมือง โดยคำสั่งของผู้มีอำนาจในทางการเมืองขึ้นอีกหลายครั้ง โดยครั้งแรกเกิดจากการที่คณะปฏิวัติซึ่งนำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการยึดอำนาจ โดยมีเหตุผลเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นบ่อเกิดของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501¹²² กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 และให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตาม

¹²¹ ปัญญา อุดชาชน, “อำนาจในการยุบพรรคการเมือง,” รายงานการวิจัยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 88-89.

¹²² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอนที่ 83 21 ตุลาคม 2501

ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวมีใจความว่า “ด้วยคณะปฏิวัติเห็นว่า สถานการณ์ของประเทศในเวลานี้ไม่สมควรที่จะให้มีพรรคการเมือง ฉะนั้น จึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ให้เป็นอันสิ้นสุดลงและจะตั้งขึ้นใหม่มิได้ ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” (ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (หัวหน้าคณะปฏิวัติ))

พระราชบัญญัติดังกล่าวสิ้นสุดลง จึงเป็นเหตุให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากต้องถูกยุบเลิกไป¹²³ อาทิเช่น พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคกรรมกร พรรคเศรษฐกิจ พรรคชาวนา พรรคสังคมประชาธิปไตย เป็นต้น¹²⁴

ต่อมา ในช่วงเวลาที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้มีคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร เข้าทำการยึดอำนาจและมีคำสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รวมถึงประกาศให้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514¹²⁵ โดยประกาศฉบับนี้มีผลทำให้พรรคการเมืองดังต่อไปนี้ต้องถูกยุบพรรคไปโดยปริยาย¹²⁶ เช่น พรรคสหประชาไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคแนวประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคแนวร่วม-เศรษฐกิจ พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา พรรคแรงงาน พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย พรรคชาวนา ชาวไร่ เป็นต้น¹²⁷

¹²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย : หนังสือที่ระลึก 68 ปี รองศาสตราจารย์นิติ เศรษฐบุตร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), น. 63-65.

¹²⁴ นอกจากนี้ ยังมีพรรคธรรมาธิปไตย พรรคชาตินิยม พรรคสังคมนิยม พรรคสหภราดร พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค พรรคชาติประชาธิปไตย และพรรคหนุ่มไทย

¹²⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 88 ตอนที่ 126 20 พฤศจิกายน 2514

ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวมีใจความสำคัญว่า “เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้สิ้นสุดลงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 แล้ว จึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เป็นอันสิ้นสุดลง และผู้ใดจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกมิได้” (ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 โดยจอมพล ถ. กิตติขจร (หัวหน้าคณะปฏิวัติ))

¹²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 123, น. 66-67.

¹²⁷ นอกจากนี้ ยังมีพรรคอิสระธรรม พรรคสยามใหม่ พรรคอิสระ พรรคชาตินิยม พรรคประชาธิปไตย พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า และพรรคสังคมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ไม่นานนัก ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 กันยายน 2518 เรื่อง การเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง¹²⁸ ซึ่งจากที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับดังกล่าว เป็นประกาศฉบับแรกๆ ที่มีผลเป็นการเพิกถอนพรรคการเมือง¹²⁹ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 34 (2) และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517¹³⁰ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การยุบเลิกพรรคการเมืองตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ มีผลทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกไปโดยผลของกฎหมาย มิใช่โดยคำสั่งของผู้เข้ายึดอำนาจในทางการเมืองในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งอย่างที่เคยเป็นมา

¹²⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 199 26 กันยายน 2518

โดยประกาศฉบับนี้มีใจความว่า “ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้รับจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่พรรคกรรมกรเป็นลำดับที่ 32/251 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2517 โดยมีนายรณรงค์ ตั้งเต็มทอง เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ตั้งสำนักงานใหญ่ ณ บ้านเลขที่ 17/119 ซอยพัฒนาเวชน์ ถนนพระโขนง – คลองตัน แขวงคลองตัน เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร นั้น

บัดนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวได้แจ้งต่อนายทะเบียน ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เลิกพรรคการเมือง ตามนัยมาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เพราะสมาชิกของพรรคกรรมกรได้ลดน้อยลงต่ำกว่าหนึ่งพันคน

อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นายทะเบียนจึงเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองของพรรคกรรมกร และได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชี ตามนัยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แล้ว” (ประกาศ ณ วันที่ 10 กันยายน 2518 โดยชลอ วนะภูติ (นายทะเบียนพรรคการเมือง))

¹²⁹ พรรคการเมืองที่ถูกเลิกโดยประกาศฉบับนี้ คือ พรรคกรรมกร

¹³⁰ โดยมาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 บัญญัติว่า พรรคการเมืองย่อมเลิก เมื่อ ... (2) มีจำนวนสมานักน้อยลงต่ำกว่าหนึ่งพันคน และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองเลิกตามมาตรา 34 (1) หรือ (2) ให้ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก แจ้งต่อนายทะเบียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และให้นายทะเบียนประกาศการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

โดยภายหลังจากนั้นไม่นานนัก ในปี พ.ศ. 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งนำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ทำการเข้ายึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 อีกครั้ง ซึ่งเป็นเหตุให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519¹³¹ อย่างไรก็ดี การมีผลของคำสั่งฉบับนี้ เป็นเหตุให้มีพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ต้องถูกยุบเลิกไป¹³² อาทิเช่น พรรคสันติชน พรรคธรรมาธิปไตย พรรคไทสังคม พรรคพิทักษ์ไทย พรรคแนวร่วมประชาธิปไตย พรรคกรุงสยาม เป็นต้น¹³³

ทั้งนี้ โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองแทบจะไม่มีบทบาทและใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากการสิ้นสุดของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ล้วนเป็นการสิ้นสุดลงโดยผลของคำสั่งของคณะปฏิวัติและคณะรัฐประหาร เพื่อการเข้ายึดอำนาจการปกครองทั้งสิ้น จะมีก็เพียงแต่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ลงวันที่ 10 กันยายน 2518 เท่านั้น ที่อาจแสดงให้เห็นได้ว่ามีพรรคการเมืองบางพรรคที่มีการยุบเลิกไปโดยผลของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น

2. พรรคการเมืองที่ถูกยุบเนื่องจากคำสั่งของศาลฎีกา

กรณีที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้ศาลฎีกาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดียุบเลิกพรรคการเมือง ปรากฏขึ้นครั้งแรกในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ศาลฎีกาในการวินิจฉัยชี้ขาดว่า มีเหตุอันสมควร

¹³¹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 120 6 ตุลาคม 2519

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับดังกล่าวมีใจความว่า “เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สิ้นสุดลงตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แล้ว จึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เป็นอันสิ้นสุดลง และผู้ใดจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกมิได้” (สั่ง ณ วันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ (หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน))

¹³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 123, น. 68-69.

¹³³ นอกจากนี้ ยังมีพรรคพลังเสรี พรรคชาตินิยม พรรคชาติสยาม และพรรคไทยอิสระ

ที่จะเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่อๆ มา ก็ได้มีการบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลฎีกาไว้เช่นเดียวกัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ทั้งนี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า แม้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยจะระบุให้อำนาจแก่ศาลในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับมิได้ระบุว่าศาลที่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนนั้นเป็นศาลฎีกาหรือไม่ ดังที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่นๆ ได้บัญญัติไว้

โดยนับตั้งแต่ที่ได้มีการบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจในการสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ปรากฏว่าได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองมาแล้วทั้งสิ้น จำนวน 36 พรรค¹³⁴ ซึ่งเหตุที่ทำให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น อาจมีทั้งกรณีที่พรรคการเมืองไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป หรือกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นกรณีที่พรรคการเมืองขอยุบเลิกตามข้อบังคับของแต่ละพรรค เป็นต้น โดยตัวอย่างของคำสั่งศาลฎีกาที่สั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองตามมูลเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น

กรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ครบตามจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลฎีกาสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นได้¹³⁵ ดังเช่น

คำสั่งศาลฎีกาที่ 4289/2529 ผู้ร้องยื่นคำร้องและแก้ไขคำร้องว่าผู้ร้องเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2524 ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศเรื่อง การกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ครั้นเมื่อพ้นวันครบกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งแล้วปรากฏว่า พรรคประชาเสรี พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเกษตรกร ต่างไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวเลย ต่อมา พรรคการเมืองทั้งสี่ดังกล่าวได้มีหนังสือ

¹³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 123, น. 69-75.

¹³⁵ ประกอบคำสั่งศาลฎีกาที่ 3671/2535 และคำสั่งศาลฎีกาที่ 5041/2539

แจ้งให้ผู้ร้องทราบ เพื่อดำเนินการขอยุบเลิกพรรคการเมือง ผู้ร้องในฐานะเป็นนายทะเบียนจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลทำการไต่สวนและมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองทั้งสี่ดังกล่าว ซึ่งศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงเหตุที่จะยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ 4 เหตุด้วยกัน ซึ่งเหตุหนึ่งตามมาตรา 46 (3) ก็คือ การที่พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีมิได้ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความจากการนำสืบของผู้ร้องว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปนั้น พรรคประชาเสรี พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเกษตรกร ไม่ได้ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ดังนั้น พรรคการเมืองทั้งสี่ดังกล่าวจึงต้องถูกยุบเลิก จึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคประชาเสรี พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเกษตรกร ตามคำร้องของผู้ร้อง

คำสั่งศาลฎีกาที่ 1774/2532 เนื่องจากพรรคประชาธิปไตย พรรคแรงงาน ประชาธิปไตย ไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคประชาชาติ ส่งสมาชิกของพรรคสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันอาทิตย์ที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคประชาธิปไตย พรรคแรงงานประชาธิปไตย และพรรคประชาชาติ ตามนัยมาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

คำสั่งศาลฎีกาที่ 5409/2540 เนื่องจากพรรคนำไทย และพรรคอนุรักษ์นิยม ไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ศาลฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 (3) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7

กรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเลิกไปเนื่องจากข้อบังคับของพรรคเอง เช่น

คำสั่งศาลฎีกาที่ 1757-1759/2532 เนื่องจากพรรคกิจประชาสังคม พรรคก้าวหน้า และพรรคประชาชน ได้ขอยุบเลิกพรรคตามข้อบังคับของแต่ละพรรค ศาลฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองทั้งสาม ตามนัยมาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

กรณีของเหตุที่พรรคการเมืองไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป¹³⁶ เช่น

คำสั่งศาลฎีกาที่ 3255/2535 เนื่องจากในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 พรรครวมพลังใหม่ พรรคสหประชาธิปไตย พรรคเกษตรเสรี และพรรคท้องถิ่นก้าวหน้า ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว ตามนัยมาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524¹³⁷

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4911/2539 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่หัวหน้าพรรคดำรงไทย ได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องซึ่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ทำการยุบพรรคดำรงไทย โดยผู้ร้องได้ดำเนินการสอบสวนแล้วมีความเห็นให้ยุบพรรคดำรงไทยและได้ยื่นคำร้องให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคดำรงไทย ตามความในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 พรรคการเมืองที่พรรคดำรงไทยซึ่งเป็นพรรคการเมือง ได้ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป แต่ไม่มีสมาชิกของพรรคดำรงไทยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวนั้นเลย พรรคดำรงไทยจึงต้องเลิกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 จึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองพรรคดำรงไทย

กรณีของเหตุที่พรรคการเมืองรวมกับพรรคการเมืองอื่น เช่น

คำสั่งศาลฎีกาที่ 6327/2537 เนื่องจากหัวหน้าพรรคมวลชน และหัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับพรรคกิจสังคมที่เป็นหลักต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงสิ้นสภาพนับแต่วันที่มีการแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามประกาศสำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคมวลชน ตามมาตรา 46 (5), 49 ทวิ, 49 ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และมาตรา 9

¹³⁶ ประกอบคำสั่งศาลฎีกาคดีหมายเลขแดงที่ ปค.125/2535 คำสั่งศาลฎีกาที่ 2911/2539 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5017/2540

¹³⁷ กฎหมายที่ศาลฎีกาใช้พิจารณาในคดีดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการยุบเลิกพรรคการเมืองที่ค่อนข้างมีความแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ ดังเช่น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบเลิกพรรคการเมืองแทนศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจอยู่เดิม รวมไปถึงมูลเหตุและเงื่อนไขในการยุบเลิกพรรคการเมืองที่ได้มีการกำหนดไว้เพิ่มเติมและต่างจากเดิมในบางกรณี ทั้งนี้ อาจศึกษาถึงรายละเอียดในเรื่องที่ได้กล่าวมาข้างต้นในลำดับต่อไป

3.2.1.2 แนวความคิดและที่มาของการเลิกและการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย ภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าว ผู้รู้เห็นถึงการกระทำเช่นนั้น ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำนั้นได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการแล้ว ก็อาจสั่งยุบพรรคดังกล่าวได้¹³⁸

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดถึงผลจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ด้วยว่า หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้นในขณะที่กำลังกระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง¹³⁹

ทั้งนี้ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็เพื่อต้องการกำหนดรายละเอียดและบทลงโทษของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ โดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น¹⁴⁰ ซึ่งนับเป็นครั้งแรก

¹³⁸ มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹³⁹ มาตรา 68 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴⁰ เหตุผลโดยสังเขปตามมาตรา 68, “ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับพุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป,” สำนักกรรมการ 3 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), น. 49-50.

ที่ได้มีการบัญญัติไว้ซึ่งองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี มูลเหตุและเงื่อนไขของการยุบพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากที่ผ่านมา การกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือการยุบเลิกพรรคการเมือง จะปรากฏแต่เฉพาะในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้มีการกำหนดถึงมูลเหตุ เงื่อนไข และองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคไว้เพิ่มเติมว่า หากผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด กระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง หรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวได้ และหากการกระทำความผิดดังกล่าวปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว แต่มิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยมีได้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา 68¹⁴¹ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น¹⁴² โดยเหตุผลประการสำคัญในการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดโทษในลักษณะของเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมทั้งการยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล จึงถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจบริหารพรรค ดังนั้น หากเกิดกรณีที่สมาชิกของพรรคกระทำการทุจริต บุคคลเหล่านี้จึงควรมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบจากการกระทำความผิดนั้นด้วย¹⁴³

¹⁴¹ อย่างไรก็ดี หากถือได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำความผิดดังกล่าว ก็อาจเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 68 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

¹⁴² มาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁴³ เหตุผลโดยสังเขปตามมาตรา 237, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 140, น. 213.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีของการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้มีการแบ่งแยกกระบวนการในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็น 2 ขั้นตอน ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขหลักการเดิมในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จำกัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้ได้เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง แต่หากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งคงมีอำนาจเพียงทำการสอบสวน เพื่อส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไป

อย่างไรก็ดี ในกรณีของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจไม่ต่างจากการเลือกตั้งในระดับประเทศ เพียงแต่องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว จะเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์มิใช่ศาลฎีกา

ทั้งนี้ ในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนผู้อื่นให้กระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เห็นควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับผู้สมัครรายใด และเห็นว่าการกระทำดังกล่าว ปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขการกระทำเช่นนั้น ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 ซึ่งการกระทำดังกล่าวของพรรคการเมือง อาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้¹⁴⁴

ในส่วนแนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้จำแนกมูลเหตุในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรก เป็นเหตุเนื่องจากพรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเหตุจากการยุบรวมพรรคการเมืองหรือยุบเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง โดยการเลิกหรือยุบพรรคด้วยเหตุดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵ และประเภทที่สอง เป็นเหตุอันเนื่องจากพรรคการเมือง

¹⁴⁴ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁴⁵ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

มีการกระทำอันเข้าข่ายล้มล้าง หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีต่อไป¹⁴⁶

กรณีจึงเห็นได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนให้แก่หน่วยงานทุกฝ่าย เนื่องจากการกำหนดมูลเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นการกำหนดห้ามพรรคการเมืองกระทำการใดๆ ในส่วนที่เป็นรายละเอียดของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องทั่วไป ดังเช่น การที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิก หรือจัดตั้งสาขาพรรคได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด¹⁴⁷ กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาและมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ทั้งที่เมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุในเรื่องดังกล่าวแล้วจะพบได้ว่า เป็นเรื่องที่อาจพิสูจน์ได้โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งไม่จำเป็นต้องถึงขนาดให้มีการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยคดีโดยองค์กรตุลาการ หรือกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรค หรือมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น อันจะเห็นได้ชัดว่า เป็นเรื่องตามความประสงค์ของพรรคการเมืองซึ่งไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงใดๆ อีก ดังนั้น การกำหนดให้นายทะเบียนต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาคดียุบเลิกพรรคการเมืองด้วยมูลเหตุดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงอาจเป็นกรณีที่สร้างภาระหน้าที่ให้แก่ศาลมากเกินไป

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ จึงได้มีการกำหนดแยกมูลเหตุและเงื่อนไขในกรณีของการสิ้นสภาพของพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง และการยุบพรรคการเมืองออกจากกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ขั้นตอนในการดำเนินการกับพรรคการเมืองที่กระทำการใดๆ ที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ในมูลเหตุที่เห็นได้ชัดว่า มิใช่เรื่องร้ายแรงที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนรวม หรืออาจเป็นกรณีที่เกิดจากความประสงค์ของสมาชิกภายในพรรค ให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประกาศให้พรรคการเมืองดังกล่าว

¹⁴⁶ มาตรา 67 ประกอบกับมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

¹⁴⁷ มาตรา 67 ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

สันสภาพความเป็นพรรคการเมืองหรือเลิกพรรคการเมืองไปได้ โดยมีต้องให้มีการยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาคดี ซึ่งรายละเอียดของมูลเหตุและเงื่อนไขของการสันสภาพ การเลิกและการยุบพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

1) พรรคการเมืองย่อมต้องสันสภาพความเป็นพรรคการเมือง¹⁴⁸ เมื่อ

(1) ไม่สามารถหาสมาชิกห้าพันคนและจัดตั้งสาขาพรรคสี่สาขา ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่นายทะเบียนจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 26)

(2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้ง ทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาโดยยาวกว่ากัน¹⁴⁹

(3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

โดยมูลเหตุดังกล่าวนี้ ในมาตรา 65 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบไป เมื่อพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน โดยถือตามเกณฑ์ขั้นต่ำเท่ากับจำนวนของ ผู้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งแล้วถือเป็นพรรคการเมือง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น แม้ในขณะที่พรรคการเมืองดังกล่าวยังไม่อาจหาสมาชิกเพิ่มได้ ก็ยังคงไว้ซึ่งสภาพความเป็นพรรคการเมือง

¹⁴⁸ มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁴⁹ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า กรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มิให้ถือเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง แต่ในขณะที่ก่อนหน้านั้น มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538 ได้กำหนดไว้ว่า หากพรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิก สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า หนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่พึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ให้ถือเป็น เหตุเลิกพรรคการเมือง โดยให้นายทะเบียนยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป มิฉะนั้นจะสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงและกำหนดให้หากพรรคการเมืองมีสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี ก็ให้พรรคนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

(4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่ดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

ทั้งนี้ การดำเนินการเมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และถ้าเห็นว่ามีเหตุเกิดขึ้นจริง ก็ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

2) พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุ¹⁵⁰ เมื่อ

(1) มีเหตุเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ในกรณีที่ไม่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) มีการคว่ำรวมพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง และหากปรากฏว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองจริง ก็ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเลิกพรรคการเมืองนั้นและประกาศคำสั่งในราชกิจจานุเบกษา

3) พรรคการเมืองอาจถูกยุบโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵¹ เมื่อ

(1) มีเหตุเลิกตามข้อบังคับพรรค ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่

¹⁵⁰ มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁵¹ มาตรา 93 และมาตรา 95 ประกอบกับมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

(2) ไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติไว้

โดยเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้น

(3) พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการกระทำที่เข้าข่ายตามมาตรา 94 ซึ่งได้แก่ กระทำการล้มล้างหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง อันมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังเช่น การห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือพรรคการเมืองรู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการเพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลงเชื่อหรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่นหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยปราศจากมูลความจริง เป็นต้น

ทั้งนี้ ขั้นตอนในการยุบพรรคการเมืองในมูลเหตุดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป

โดยสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เฉพาะแต่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นมูลเหตุของการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดียุบเลิกพรรคการเมืองแทนศาลฎีกานั้น พบว่าที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองด้วยมูลเหตุตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดไว้มาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 92 พรรค¹⁵² โดยเป็นมูลเหตุตาม

¹⁵² ข้อมูลจากฝ่ายกิจการพรรคการเมือง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550

มาตรา 65 จำนวน 88 พรรค และเป็นมูลเหตุตามมาตรา 66 จำนวน 4 พรรค ซึ่งอาจจำแนกเหตุของการยุบพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1. เหตุที่พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิกหาพันทคนและจัดตั้งสาขาพรรคภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับตั้งแต่วันที่จัดแจ้งจัดตั้งพรรค (ตามมาตรา 29) โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 41 พรรค อาทิเช่น พรรคปฏิรูป พรรคมหาราชฎริปไตย พรรคชีวิตใหม่ พรรคสามัคคี พรรคไทยก้าวหน้า พรรคธรรมรัฐ และพรรครักชาติ เป็นต้น

2. เหตุที่พรรคการเมืองนั้นใช้จ่ายเงินสนับสนุนไม่ถูกต้อง หรือไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในกำหนด (ตามมาตรา 62) โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 11 พรรค อาทิเช่น พรรคประชาชน พรรคสันติภาพ พรรคอำนาจประชาชน พรรคเกษตรกร และพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นต้น

3. เหตุที่พรรคการเมืองนั้นไม่รายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาภายในระยะเวลาที่กำหนด (ตามมาตรา 35) โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 12 พรรค อาทิเช่น พรรคพิทักษ์ไทย พรรคพัฒนาสังคม พรรคถิ่นไทย พรรคสังคมไทย และพรรคสังคมใหม่ เป็นต้น

4. เหตุที่พรรคการเมืองยุบพรรคไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น (ตามมาตรา 65 (3) ประกอบกับมาตรา 73) โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 5 พรรค อาทิเช่น พรรคมวลชน พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และพรรคต้นตระกูลไทย เป็นต้น

5. เหตุที่ต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 7 พรรค อาทิเช่น พรรครวมสยาม พรรคศรัทธาประชาชน พรรคเสรีไท พรรคแก้ปัญหาชาติ และพรรครักษถิ่นไทย เป็นต้น

6. เหตุที่พรรคการเมืองนั้นมิได้มีการประชุมใหญ่ในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (ตามมาตรา 25) หรือองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (ตามมาตรา 26) โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 11 พรรค อาทิเช่น พรรคพลังใหม่ พรรคเกษตรเสรี พรรคพลังมหาชน พรรคชาวไทย และพรรคไทยช่วยไทย เป็นต้น

7. เหตุที่พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกพรรคเหลือไม่ถึงสิบห้าคน โดยมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบด้วยเหตุดังกล่าวจำนวน 1 พรรค คือ พรรคชาติประชาไทย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในช่วงต้นของการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้น การยุบเลิกพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นเนื่องจากมูลเหตุตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แทบทั้งสิ้น หากแต่ยังไม่เคยปรากฏคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2549 ได้มีการยื่นคำร้องของอัยการสูงสุดต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้าและพรรคประชาธิปไตย เนื่องจากความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองดังกล่าวได้กระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้เข้ายึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งต่อมา คณะปฏิรูปฯ ได้มีการออกประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 3 กำหนดให้ศาลทั้งหลายนอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่อไป และประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 27 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกยกเลิก มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป รวมทั้งในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นซึ่งทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่เป็นอำนาจหรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บรรดาคดีทั้งหลายที่ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการรัฐประหารเกิดขึ้น ซึ่งคดีดังกล่าวยังมีได้มีการพิจารณาไปแล้วเสร็จ จึงเป็นคดีที่ตกมาอยู่ในอำนาจและหน้าที่ ในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รวมถึงคดีที่อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขอให้ ยุบพรรคการเมืองทั้งห้าดังกล่าว เนื่องจากกระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ พิจารณาและวินิจฉัยคดีให้ยุบพรรคการเมืองจำนวนทั้งสิ้น 4 พรรค ซึ่งได้แก่ พรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า

และในเวลาต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาคดียุบพรรคการเมืองแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้มี คำสั่งยุบให้พรรคการเมือง เนื่องจากกระทำการตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 3 พรรค¹⁵³ ซึ่งได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย และพรรคพลังประชาชน

3.2.2 มูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศไทย

การจำแนกข้อจำกัดและมูลเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ข้อจำกัดและมูลเหตุในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา ซึ่งการแบ่งแยกข้อจำกัดและมูลเหตุตามลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นการยึดโยงโดยอาศัยมูลเหตุ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นหลัก รวมทั้งได้มีการ พิจารณาเปรียบเทียบกับข้อจำกัดและมูลเหตุที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ฉบับอื่นๆ ประกอบ

¹⁵³ ข้อมูลจากฝ่ายกิจการพรรคการเมือง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียง ประชาชนติ ณ วันที่ 4 สิงหาคม 2552

3.2.2.1 มูลเหตุและข้อจำกัดในทางรูปแบบ

1) พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การกำหนดให้พรรคการเมืองย่อมเล็กหรือยุบด้วยเหตุดังกล่าว ปรากฏอยู่ใน มาตรา 29 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และมาตรา 65 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแต่ละฉบับ อาจกำหนดจำนวนสมาชิกที่แตกต่างกัน

ในขณะที่มาตรา 46 (2) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 นอกจากจะได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมือง จะต้องประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกเท่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังได้กำหนดให้ต้องมีสมาชิกอยู่ในจังหวัดต่างๆ จังหวัดละห้าสิบคนมากกว่าห้าจังหวัดของแต่ละภาค และต้องเป็นเวลานานติดต่อกันถึงหกเดือน

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั้น ได้กำหนดให้ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีจำนวนสมาชิกไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี¹⁵⁴ เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง แต่มีสาเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป

2) พรรคการเมืองไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป

โดยที่มาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากพรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปสองสมัยติดต่อกัน ก็มีเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นย่อมเล็กไป ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 46 (4) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า แม้พรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเพียงสมัยเดียว พรรคการเมืองนั้นก็ย่อมต้องเล็กไป

3) พรรคการเมืองไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องยุบเลิกไปด้วยเหตุเช่นว่านี้ ปรากฏในมาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนสมาชิกที่

¹⁵⁴ มาตรา 91 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พรรคการเมืองต้องส่งสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2538 ตามลำดับ

แต่อย่างไรก็ดี เหตุดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เนื่องจากมาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า มิให้นำเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง มาเป็นเหตุที่ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ในขณะที่ มาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ เหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่า เป็นเพียงเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพ มิใช่เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้ เช่นเดียวกับเหตุที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4) มีการยุบรวมพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ของการรวมพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก¹⁵⁵ และได้กำหนดให้เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป¹⁵⁶ ซึ่งต่อมา มาตรา 65 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นได้¹⁵⁷ ซึ่งกรณีของการรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกันอาจแบ่งได้เป็น การรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่เข้าร่วมกันต้องเลิกไป หรือการรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่เข้ามารวมกับพรรคการเมืองหลักต้องเลิกไป โดยพรรคการเมืองหลักยังคงสภาพพรรคการเมืองอยู่

แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 92 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ การควบรวมพรรคการเมืองเป็นเหตุหนึ่งของการเลิกพรรคการเมือง แต่มิใช่เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองอาจถูกยุบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁵⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁵⁷ มาตรา 65 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

5) พรกระการเมืองละเว้นไม่จดทะเบียนพรกระการเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยพรกระการเมือง

พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13 (3) ได้กำหนดให้การที่พรกระการเมืองใดไม่ดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้อง ต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย¹⁵⁸ อาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรกระการเมืองนั้นเสียได้ แต่อย่างไรก็ดี เหตุแห่งการละเว้นไม่จดทะเบียนจัดตั้งพรกระการเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเหตุหนึ่งที่น่าจะทำให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรกระการเมืองนั้น มิได้ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยพรกระการเมืองฉบับใดอีก

6) พรกระการเมืองไม่ดำเนินกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยที่ประชุมใหญ่ของพรกระการเมือง

กฎหมายว่าด้วยพรกระการเมืองกำหนดให้การดำเนินกิจการบางอย่างของพรกระการเมือง ภายหลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรกระการเมืองขึ้นแล้ว ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค หรือการเลือกตั้งผู้บริหารพรรค เป็นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 46 (5) ประกอบกับมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 65 (5) ประกอบกับมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งหากการดำเนินกิจการใดของพรกระการเมืองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นไปโดยที่ประชุมใหญ่แล้ว แต่พรกระการเมืองใดไม่ปฏิบัติตาม พรกระการเมืองนั้นย่อมต้องถูกศาลสั่งยุบเลิกไป

7) องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรกระการเมือง ไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรกระการเมือง

โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้ ในระหว่างที่พรกระการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรกระการเมืองนั้นประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของพรกระการเมือง เช่น มาตรา 46 (5) ประกอบกับมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 65 (5) ประกอบกับมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรกระการเมืองไว้ว่า จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้าง ซึ่งหากพรกระการเมืองใดดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ไม่ครบองค์ประกอบของที่ประชุม

¹⁵⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของพรรคแล้ว ย่อมเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรคได้เช่นกัน

8) พรรคการเมืองมิได้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดระยะเวลาให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกจำนวนตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป และจัดตั้งสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายใน 180 วัน ซึ่งหากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้แล้ว อาจเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 65 (5) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ในขณะที่มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปี แต่อย่างไรก็ดี หากพรรคการเมืองใดไม่อาจดำเนินการได้ ก็จะส่งผลทำให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน แต่ไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป ดังเช่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้

9) พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้ถูกต้อง และแจ้งต่อนายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

การกำหนดเหตุที่พรรคการเมืองอาจต้องถูกยุบ หากมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเพื่อแจ้งต่อนายทะเบียนทราบในทุกๆ ปี ปรากฏขึ้นครั้งแรกตามมาตรา 65 (5) ประกอบกับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และต่อมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 (1) ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า หากนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้รับรายงานจากพรรคการเมืองเมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และหากพ้นกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป

10) พรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรคการเมือง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

ในกรณีที่พรคการเมืองใดมิได้ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายของพรคยอมเป็นเหตุหนึ่งซึ่งทำให้พรคดังกล่าวถูกยุบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 65 (5) ประกอบกับมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 82 ประกอบกับมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2550

11) ห้ามพรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรคการเมือง

ข้อห้ามมิให้พรคการเมืองกระทำการดังกล่าวนี้ ปราบกฏในมาตรา 30 (3) ประกอบกับมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 35 (3) ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งต่อมามาตรา 47 (3) ประกอบกับมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 66 (4) ประกอบกับมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมว่า ห้ามมิให้รับบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิก นอกจากนี้ มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ แต่ยังไม่ถึงห้าปี¹⁵⁹ เข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรคการเมืองไว้เพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งหากพรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนเหตุดังกล่าว พรคการเมืองนั้นอาจถูกศาลสั่งยุบเลิกพรคได้

12) ห้ามมิให้พรคการเมืองหรือสมาชิกพรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลต้องห้ามเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองหรือที่เกี่ยวข้องกับพรคการเมือง เช่น บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือต่างประเทศ หรือองค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

¹⁵⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2550

หากพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคฝ่าฝืนข้อห้าม อาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้ ดังเช่น ตามมาตรา 30 (3) ประกอบกับมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 35 (3) ประกอบกับมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 66 (4) ประกอบกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

13) พรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนสิทธิในการรับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง รวมถึงสถานที่ตั้งหรือเครื่องมือเครื่องใช้ สำหรับการดำเนินการของพรรคการเมือง

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือนได้ แต่ต้องไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด และให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการรับเงินหรือทรัพย์สิน แต่ต้องได้รับจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งหากพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนรับเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือรับเงินจากผู้ที่ไม่มีความสิทธิเลือกตั้งแล้ว อาจถูกศาลเพิกถอนการจดทะเบียนได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 13 (4) ประกอบกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 บัญญัติไว้

3.2.2.2 มูลเหตุและข้อจำกัดในทางเนื้อหา

1) พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

เหตุดังกล่าวปรากฏในมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 34 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และมาตรา 65 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ในขณะที่ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้เหตุดังกล่าว เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป เว้นแต่เป็นกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ จึงจะถือเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

2) พรรคการเมืองที่กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁶⁰

ทั้งนี้ ได้มีการบัญญัติเหตุนี้ไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 66 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุดังกล่าวไว้ในมาตรา 94 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยให้รวมถึงกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

3) พรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง¹⁶¹ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริต

กรณีได้มีการบัญญัติเหตุดังกล่าวนี้ไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

4) พรรคการเมืองที่กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

เหตุดังกล่าวปรากฏในมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 66 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 94 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

5) พรรคการเมืองที่กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

¹⁶⁰ นอกจากนี้ ยังได้ปรากฏการห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวไว้ในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁶¹ ในที่นี้ หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 30 (2) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 35 (2) ยังรวมถึงการกระทำอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติอีกด้วย นอกจากนี้ เหตุดังกล่าวยังได้ปรากฏในมาตรา 66 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 94 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

6) ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรค รับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการโดยมิชอบด้วยกิจการของพรรค ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใด หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ หรือเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน

เหตุดังกล่าวปรากฏในมาตรา 30 (3) ประกอบกับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 35 (3) ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 47 (3) ประกอบกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 66 (4) ประกอบกับมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

7) ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรค รับบริจาคโดยรู้หรือควรรู้ว่าสิ่งนั้นได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

8) ห้ามมิให้พรรคการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคหรือเจ้าหน้าที่ของพรรค ช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

โดยห้ามการสนับสนุนหรือช่วยเหลือสมาชิกวุฒิสภา ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

9) ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใด สมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใด ดำเนินการเพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลงเชื่อ หรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่น หรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือ เพื่อกลั่นแกล้งพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองโดยปราศจากมูลความจริง

ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

โดยที่ข้อจำกัดในทางรูปแบบและทางเนื้อหาของมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมือง ต้องเลิกหรือยุบไป ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นข้อจำกัดที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วย พรรคการเมืองตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจมีทั้งส่วนที่เหมือนหรือแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ อาจขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงไปของสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง รวมถึงบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับในเวลานั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อมูลเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบไปในบางกรณี อาจเป็นเหตุ ที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบางฉบับ ได้กำหนดให้เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป โดยให้อำนาจแก่นายทะเบียนประกาศเพิกถอนการจดทะเบียน หรือมีคำสั่งให้เลิกพรรคการเมือง นั้นในราชกิจจานุเบกษา โดยมีพิกัดต้องยื่นคำร้องเพื่อให้ศาล¹⁶² มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองอีกฉบับ อาจบัญญัติให้เหตุดังกล่าว เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองที่ได้กระทำการเช่นนั้น ต้องถูกสั่งยุบพรรคโดยศาลดังเช่นในกรณี ที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง หรือกรณีที่พรรคการเมืองมีจำนวน สมาชิกไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้เป็น อำนาจแก่นายทะเบียนในการประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา โดยมีต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้สั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว ในขณะที่มาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายทะเบียนมีหน้าที่เพียงยื่นคำร้อง

¹⁶² กรณีที่จะเป็นอำนาจของศาลใดระหว่างศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นอยู่กับ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้กำหนดไว้

ต่อศาลเท่านั้น แต่อำนาจในการพิจารณาคดีเป็นของศาลในการวินิจฉัยเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวหรือไม่ต่อไป

แต่ทั้งนี้ สำหรับมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุที่ต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไปและกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้เลิกพรรคการเมืองนั้น และในกรณีที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด มาตรา 91 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง และกำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง โดยมีต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคที่ได้กระทำการ เช่นว่านั้น เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาถึงมูลเหตุที่ศาลอาจใช้ในการพิจารณาเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น จึงจำต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ เนื่องจากมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกไปในยุคสมัยหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไป เหตุดังกล่าวอาจเป็นเพียงเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพหรือต้องเลิกพรรคไปเท่านั้น ทั้งนี้ ผลของการสิ้นไปของพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ต่างกัน อาจทำให้ผลทางกฎหมายที่พรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคจะได้รับมีความแตกต่างกันไปด้วย

3.2.3 กระบวนวิธีพิจารณาคดีและขั้นตอนในการยุบเลิกพรรคการเมือง

ในการศึกษากระบวนวิธีพิจารณาคดียุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น จำต้องศึกษาทั้งในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง ซึ่งอาจจำแนกหัวข้อย่อยออกเป็น องค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งก่อนมีการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง และองค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมือง กับขั้นตอนในการพิจารณาคดี ซึ่งรายละเอียดและสาระสำคัญในเรื่องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

3.2.3.1 องค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดี

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม¹⁶³ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ ดังนั้น ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยคดีเพื่อยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ตามที่ถูกกล่าวอ้างว่าได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยองค์การผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเสียก่อน แล้วจึงนำข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ส่งต่อไปให้องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรค เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองจึงทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรซึ่งมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลจากการพิจารณาคดีและกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1) องค์การผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก่อนมีการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้แยกกระบวนการของการดำเนินการกรณีที่มีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งนั้น มาตรา 103 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁶⁴ ในการสืบสวนสอบสวน

¹⁶³ มาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁶⁴ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงให้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา

กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำการ ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรายนั้นเป็นเวลาหนึ่งปี

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด” จึงอาจกล่าวได้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะให้มีผลเป็นการจัดการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งนั้น ให้ถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 ได้บัญญัติว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ให้การรับรองไว้ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สมาชิกรัฐสภา นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในครั้งใด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ให้อำนาจในการสั่งการให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง รวมทั้งให้มีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองอีกด้วย

ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาได้กำหนดไว้

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ในช่วงเวลาก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง หากพบว่าการดำเนินการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยสั่งการว่าควรจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากผลคำวินิจฉัยเป็นเช่นไรแล้วก็ให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรผู้มีความอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ รวมถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดกฎหมาย ในช่วงเวลาก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 239 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

(2) ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว มาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดว่า “หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในเขตใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้สมัครคนใด กระทำโดยไม่สุจริต หรือได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และหากศาลฎีกาได้สอบสวนแล้วเห็นว่ามิเหตุอันควรเชื่อตามคำร้อง ให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลาห้าปี”

ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง”

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว แต่ต่อมากลับพบว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเห็นควรให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ หรือเห็นควรให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายใด ก็ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการต่อไป และหากเมื่อศาลฎีการับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาแล้ว จะส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารายนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะได้มีคำสั่งยกคำร้อง ซึ่งหากศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใด หรือมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารายใด ก็ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา ในการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ก็เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอาจมีผลกระทบต่อบุคคลเป็นอย่างมาก เนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการพบการกระทำความผิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ซึ่งหากมองในแง่ของผู้สมัครที่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้งแล้วนั้น แต่ต่อมากลับได้มีการวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นก็อาจมีผลเท่ากับเป็นการทำลายความมั่นคงแห่งนิติฐานะของผลการเลือกตั้ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยให้การรับรองมาแล้ว และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง จึงอาจต้องจัดให้มีการตรวจสอบและกลั่นกรองความถูกต้องโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง

อย่างไรก็ดี อาจตั้งข้อสังเกตต่อไปได้ว่า ในกรณีของการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ หรือควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ได้รับการเลือกตั้งคนใด ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งจะแตกต่างจากการเลือกตั้งในระดับประเทศที่ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 239 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

2) องค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมือง

การพิจารณาถึงองค์การผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) องค์การผู้ริเริ่ม

องค์การผู้ริเริ่มจะเป็นองค์การซึ่งทำหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้พิจารณาสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะพบว่า องค์การผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลอาจมีความแตกต่างกัน เช่น ตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ในการร้องต่อศาล เพื่อขอให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับต่อมา มาได้มีการแบ่งแยก องค์การผู้ริเริ่มหรือผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาล เพื่อให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ออกเป็น 2 องค์การ คือ ระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และอัยการสูงสุด¹⁶⁵ โดยในการแบ่งแยกดังกล่าวได้อาศัยมูลเหตุที่อาจใช้ในการยุบเลิกพรรคการเมือง ซึ่งมีระดับ ความร้ายแรงที่แตกต่างกันเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดถึงตัวองค์การผู้ที่มีอำนาจในการเสนอคำร้องต่อ ศาล¹⁶⁶

ดังนั้น ในมาตรา 33 ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 37 ประกอบกับมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นกรณีที่น่าจะถือได้ว่าพรรคการเมืองต้องเลิกกันด้วยมูลเหตุที่ไม่ร้ายแรง ได้กำหนดให้ผู้ซึ่งเป็น หัวหน้าพรรคแจ้งต่อนายทะเบียน เพื่อให้ให้นายทะเบียนประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

¹⁶⁵ มาตรา 93 วรรคหนึ่ง และมาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁶⁶ องค์การผู้ที่มีอำนาจริเริ่มในคดียุบพรรคการเมืองนั้นอาจแตกต่างกันออกไป เช่น กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ หรืออาจเป็นของ กรมอัยการ หรือของอธิบดีกรมอัยการ ทั้งนี้ ตามแต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจะกำหนดไว้ ในกรณีที่อาจถือได้ว่าเป็นมูลเหตุร้ายแรง หรืออาจเป็นกรณีของนายทะเบียน หรือนายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่น่าจะถือได้ว่าเป็นมูลเหตุไม่ร้ายแรง

พ.ศ. 2511 และมาตรา 36 ประกอบกับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นมูลเหตุร้ายแรงที่ใช้ในการยุบเลิกพรรคการเมือง ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ นายทะเบียนซึ่งเห็นว่าพรรคการเมืองได้กระทำการตามเหตุที่อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น¹⁶⁷ โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้ เมื่อ นายทะเบียนเห็นว่ามีความที่จะเพิกถอนพรรคการเมืองได้แล้ว ก็ให้แจ้งต่อกรมอัยการพร้อมหลักฐาน ซึ่งถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัยต่อไป ในขณะที่พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องไว้เพิ่มเติมว่า เมื่อปรากฏต่อ นายทะเบียน หรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมืองว่า มีความที่จะสั่งยุบ เลิกพรรคการเมืองใด ก็ให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน และถ้าอธิบดีกรมอัยการ เห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัยต่อไป โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ นายทะเบียนต้องแจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการ มิใช่กรมอัยการตามที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กำหนดไว้

สำหรับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แม้จะได้มีการแยกเหตุที่ทำให้พรรคการเมือง ต้องเลิกไป และเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองต้องถูกศาลสั่งยุบไว้แยกต่างหากออกจากกัน แต่ในท้ายที่สุด กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่ง ยุบเลิกพรรคการเมืองที่มีเหตุต้องเลิกหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ถูก ยุบพรรคได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองซึ่งมีเหตุที่ต้องเลิกพรรคตามมาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุไม่ร้ายแรง กฎหมายได้กำหนดให้

¹⁶⁷ นายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

เป็นอำนาจของนายทะเบียน¹⁶⁸ ในการดำเนินการสอบสวนและยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งยุบเลิก
พรรคการเมืองดังกล่าว¹⁶⁹

แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุที่อาจทำให้ศาลสั่งยุบพรรคได้ตามมาตรา 48
ประกอบกับมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และมาตรา 67 ประกอบกับ
มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งถือได้ว่าเป็น
กรณีที่มูลเหตุร้ายแรง กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียน ภายหลังจากนายทะเบียน
เห็นเอง หรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคว่า พรรคกระทำการซึ่งอาจเป็นเหตุให้ถูก
ศาลสั่งยุบได้ ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้นายทะเบียนแจ้งต่อ
อธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน และหากเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบเลิก
พรรคดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เช่นเดียวกับในกรณีที่มูลเหตุที่ต้องเลิก
พรรคการเมืองตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องแจ้งต่ออัยการสูงสุด หากอัยการ
สูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป

ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2550 ได้กำหนดมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองต้องถูกศาลสั่งยุบไว้ ในมาตรา 93
และมาตรา 94 แต่อย่างไรก็ดี องค์การผู้ริเริ่มในกระบวนการยื่นคำร้องของทั้งสองมาตรานั้น
กลับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เมื่อพรรคการเมืองใดกระทำการตามมูลเหตุที่ระบุไว้ใน

¹⁶⁸ นายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 คือ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2541 หมายถึง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁶⁹ โดยการยื่นคำร้องของนายทะเบียนตามมาตรา 46 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่ง
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 นั้น ได้กำหนดให้ยื่นต่อศาลแพ่งและเมื่อศาลแพ่ง
ได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ก็ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วให้รีบส่งสำนวนและความเห็น
ไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินคดีให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ในขณะที่การยื่นคำร้องของนายทะเบียนตามมาตรา 65
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้ยื่นต่อ
ศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้โดยตรง ซึ่งในที่นี้ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นเหตุที่ไม่ร้ายแรง เช่น มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือพรรคไม่ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามมาตรา 82 เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามที่ มาตรา 93 วรรคสอง บัญญัติไว้

แต่หากกรณีเป็นเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา 94 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเหตุร้ายแรง ดังเช่น พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายหลังจากที่นายทะเบียนเห็นเองหรือเมื่อได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ทำการสอบสวนแล้ว แจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ซึ่งหากอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาล ก็ให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลต่อไป แต่หากเกิดกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการยื่นคำร้องได้เอง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติไว้¹⁷⁰

นอกจากนี้ อำนาจของอัยการสูงสุดในการยื่นคำร้องต่อศาลยังได้ปรากฏใน มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏว่า พรรคการเมืองใดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ทราบการกระทำเช่นนั้น ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการต่อไป¹⁷¹

¹⁷⁰ ประกอบกับมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

¹⁷¹ อย่างไรก็ตาม อำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะองค์กรผู้ริเริ่มในมูลเหตุดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกตามความในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ในปัจจุบันอัยการสูงสุดจะมีฐานะเป็นองค์กรผู้ริเริ่มในการยื่นคำร้องต่อศาลได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ เมื่อปรากฏเหตุตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในกรณีที่มิมีมูลเหตุตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในขณะที่นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลได้โดยตรงในฐานะองค์กรผู้ริเริ่ม ในกรณีที่มิมีเหตุตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน และในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลเมื่อมีเหตุตามมาตรา 94 ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน แต่คณะทำงานดังกล่าวก็ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลได้เอง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า แท้จริงแล้วอำนาจในการตั้งต้นกระบวนการวิธีพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองเป็นของใครระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 93 วรรคสอง และมาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏเหตุต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดได้กระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งถือเป็นมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้ “ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ยื่นคำร้องต่อศาลหรือแจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาล แล้วแต่กรณี ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นอาจแสดงให้เห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาเห็นควรให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาคดียุบพรรคการเมืองนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมือง

องค์กรดังกล่าวนี้ถือเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่ได้กระทำการตามเหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้เคยบัญญัติให้อำนาจทั้งศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมือง

โดยนับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กฎหมายได้กำหนดว่า หากศาลเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด ให้ศาลมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้นเสีย¹⁷² อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า แม้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้จะให้อำนาจศาลในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียน แต่กลับมิได้ระบุว่าศาลตามบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว หมายถึงศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลชั้นต้นหรือเป็นอำนาจของศาลฎีกา ดังเช่นที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับต่อมา มาได้บัญญัติไว้

ในขณะที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511¹⁷³ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517¹⁷⁴ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524¹⁷⁵ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาในการวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรค

ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการดำเนินการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ รวมถึงการให้อำนาจในการวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองใดได้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ซึ่งหากกรณีเป็นไปเช่นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองนั้นเลิกกระทำการดังกล่าวหรือสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นด้วยก็ได้¹⁷⁶ และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ขึ้นใช้บังคับและได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาคดี เพื่อมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่กระทำ

¹⁷² มาตรา 13 วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

¹⁷³ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

¹⁷⁴ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

¹⁷⁵ มาตรา 46 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

¹⁷⁶ มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁷⁷ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลัก ในประเด็นปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยว่า “... กฎหมายที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และได้กล่าวถึงเรื่องการเลิกและการยุบพรรคการเมืองไว้แล้ว แม้จะไม่ได้ระบุไว้อย่างแจ้งชัดว่าการสั่งยุบพรรคการเมืองให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ... จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้”¹⁷⁸

อย่างไรก็ดี ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยคณะบุคคลดังกล่าวได้เข้ายึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อมา ได้มีการออกประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 3 ข้อ 4 โดยกำหนดให้ศาลทั้งหลาย นอกจากศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามบทกฎหมาย ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ประกาศฉบับนี้มีผลเท่ากับเป็นการยกเลิกหรือยุบศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 1 กำหนดให้การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก และข้อ 3 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ

¹⁷⁷ มาตรา 65 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

¹⁷⁸ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2544

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรค

ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งมาตรา 35 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ...” วรรคสาม บัญญัติว่า “องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิเคราะห์พิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ให้เป็นไปตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “บรรดาบรรทัดหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”

ดังนั้น บรรดาคดีที่ได้มีการยื่นคำร้องและอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ในช่วงเวลาภายหลังจากการรัฐประหาร จึงได้กลายมาเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทยและพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า เนื่องจากพรรคการเมืองดังกล่าวกระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และได้มีคำสั่งยกคำร้องกรณีการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550¹⁷⁹ โดยให้มีการเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ความรวมถึง องค์การอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ”¹⁸⁰ ด้วย อันอาจตั้งเป็นข้อสังเกตต่อไปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายความบทนิยามองค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองนั้น อาจเป็นเพียงความต้องการของผู้ร่างกฎหมายและผู้มีอำนาจ

¹⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 44 ก 17 สิงหาคม 2550

¹⁸⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550

ในทางการเมืองในเวลานั้นที่ต้องการรับรองและยืนยันให้เห็นถึงความชอบธรรม ในการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา

ต่อมา เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีกครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 8 คน รวมเป็น 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้ ดังนี้¹⁸¹

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่าขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่¹⁸² หรือการพิจารณาวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁸³ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ผู้ที่ทราบว่าเป็นบุคคลใดหรือพรรคการเมืองใดกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำเช่นนั้น หรือการสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 ได้กำหนดมาตรการเพื่อปกป้องคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารของพรรคที่มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของ

¹⁸¹ รายงานประจำปี 2551 ของศาลรัฐธรรมนูญ, น. 20-42.

¹⁸² มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁸³ มาตรา 68 และมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เช่น การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง¹⁸⁴ การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดต่อสถานะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹⁸⁵ การวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁸⁶ การวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพการเป็นพรรคการเมือง¹⁸⁷

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในการวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง¹⁸⁸ โดยการพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของพรรคการเมือง ตามมาตรา 93 และกรณีเกี่ยวกับการกระทำของพรรคการเมืองที่มีผลกระทบต่อ การปกครองหรือความมั่นคงของรัฐ ตามมาตรา 94 และประการสุดท้าย คือการวินิจฉัยเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง¹⁸⁹

¹⁸⁴ มาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁸⁵ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁸⁶ มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁸⁷ มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁸⁸ มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁸⁹ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ในส่วนของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 วรรคหก ได้บัญญัติไว้ว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 300 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากยังไม่มีประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ จนกระทั่งในปัจจุบัน ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งรวมถึงการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551¹⁹⁰ จึงได้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) การพิจารณาคดี ตามคำนิยามในข้อกำหนดฯ ข้อ 4 หมายถึง “การไต่สวนหรือประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย”

(1) การไต่สวน หมายความว่า “การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณาหรือสืบพยาน” โดยมีหลักการสำคัญดังกล่าว ดังนี้

- การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กล่าวคือ การไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาล หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 32)

- การให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนก็ได้ และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน และก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานดังกล่าวไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากคู่กรณีจะยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมต้องกระทำก่อนการตรวจพยานหลักฐานเสร็จสิ้น การยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมภายหลังการตรวจพยานหลักฐาน

¹⁹⁰ โดยพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคในวันนั้น ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย และพรรคพลังประชาชน

เสร็จสิ้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ขอต้องแสดงเหตุอันสมควรว่า ไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้น หรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อกำหนดฯ ข้อ 34) นอกจากนี้ ในการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ ให้คู่กรณีซักถามได้เฉพาะ ประเด็นที่ศาลกำหนด และให้มีการสืบพยานหลักฐานที่คู่กรณีไม่รับกัน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 36) ในการไต่สวนของศาล หากศาลเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ ศาลจะงดการไต่สวนก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 37) การไต่สวนพยานบุคคลหรือพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ให้ศาลกำหนดและกระทำเท่าที่จำเป็น และให้ศาลสอบถามพยานบุคคล หรือพยาน ผู้เชี่ยวชาญเอง โดยก่อนทำการไต่สวนให้ศาลแจ้งให้พยานทราบถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำ การไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามของศาล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นและ ข้อเท็จจริงที่ศาลกำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 38)

- การให้อีกาสคู่กรณีสืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาล กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้สืบพยานที่อยู่นอกที่ทำการศาลตามที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือ ทั้งสองฝ่ายร้องขอโดยระบบการประชุมทางวิดีโอได้ โดยให้ฝ่ายที่ร้องขอเป็นผู้ดำเนินการเพื่อจัด ให้มีระบบดังกล่าวและเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ข้อกำหนดฯ ข้อ 39)

- การให้อีกาสคู่กรณีร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีสิทธิร้องขอให้มีการแถลงการณ์เปิดคดีหรือปิดคดี โดยให้ กระทำการได้ตามที่ศาลเห็นสมควร การแถลงการณ์เปิดหรือปิดคดีของคู่กรณีต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลเห็นสมควรให้กระทำด้วยวาจา การแถลงการณ์เปิดหรือปิดคดีด้วยวาจา ให้ผู้ร้องแถลง ก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป การแถลงการณ์เปิดหรือปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลอาจซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 43)

(2) การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคดี

- ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณี พยาน หรือผู้ที่ เกี่ยวข้องจะให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจาก ศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 44)

- องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดีและการทำ คำวินิจฉัยต้องประกอบไปด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24 วรรคแรก)

2) การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

(1) องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีและทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการไม่น้อยกว่าห้าคน ตุลาการซึ่งไม่ได้ร่วมในการพิจารณาคดีใด ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัยคดีนั้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 24)

(2) ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเข้าใจในส่วนของตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนมีการลงมติ เมื่อการลงมติเสร็จสิ้นให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคแรก) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อกำหนดฯ ข้อ 53 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ข้อกำหนดฯ ข้อ 54 วรรคแรก)

จะเห็นได้ว่า แม้ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับศาลอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้อาศัยอำนาจตามข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยที่ออกโดยศาลรัฐธรรมนูญเอง เพื่อใช้ในการพิจารณาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ซึ่งหมายถึง การไต่สวนพยาน การรับฟังข้อเท็จจริง และรวมไปถึงขั้นตอนในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้น เมื่อมีคดีพิพาทเกิดขึ้นซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาเสมอไป แต่ศาลควรต้องรับฟังข้อเท็จจริงและใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีตามที่ตนเองรับฟังได้¹⁹¹ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีและผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรมและหลักความเสมอภาคในการรับฟังข้อเท็จจริง

¹⁹¹ ซึ่งการรับฟังได้ในที่นี้ หมายถึง การที่ศาลได้ใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ได้ปรากฏในสำนวนคดีอย่างครบถ้วนและรอบด้านแล้ว และได้มีการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการดำเนินการไต่สวนดังกล่าว

โดยที่ผ่านมานับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองมาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 3 พรรค ซึ่งได้แก่ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทยและพรรคมาซิมาธิปไตย โดยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว เนื่องจากพรรคการเมืองเหล่านั้นได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

3.2.3.2 ขั้นตอนในการพิจารณาคดี

กรณีของการดำเนินกระบวนการเพื่อพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองนั้น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแต่ละฉบับอาจกำหนดไว้ซึ่งขั้นตอนและวิธีการที่แตกต่างกัน โดยอาจสรุปสาระสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13 วรรคสอง ได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการร้องต่อศาล เพื่อขอให้สั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองที่ได้กระทำการฝ่าฝืนเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เช่น พรรคการเมืองได้กระทำการฝ่าฝืนบทกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือละเว้นการไม่จดทะเบียนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากศาลเห็นว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวจริง ก็ให้ศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้นเสีย ทั้งนี้ ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีหน้าที่ในประกาศการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา¹⁹²

แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับต่อมา ได้มีการแบ่งแยกขั้นตอนการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองออกเป็น 2 ลักษณะ โดยอาศัยระดับความรุนแรงของมูลเหตุที่ใช้ในการยุบเลิกพรรคการเมืองเป็นเกณฑ์เช่นเดียวกับกรณีขององค์กรผู้ริเริ่ม ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วนั้น จึงทำให้ขั้นตอนในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากมูลเหตุที่มีระดับความร้ายแรงต่างกัน ย่อมแตกต่างกันไปด้วย ดังเช่น ในมาตรา 33 ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 37 ประกอบกับมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งถือเป็นมูลเหตุที่ใช้ยุบเลิกพรรคในระดับที่ไม่ร้ายแรงนั้น ได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาคดีไว้ว่า ให้ผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก

¹⁹² มาตรา 13 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

แจ้งต่อนายทะเบียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และให้นายทะเบียนประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

ในขณะที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 30 ซึ่งถือเป็นกรณีที่มูลเหตุร้ายแรงนั้น กฎหมายได้กำหนดให้เมื่อนายทะเบียนเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุที่อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ก็ให้แจ้งต่อกรมอัยการพร้อมด้วยพยานหลักฐาน¹⁹³ ซึ่งหากอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และถ้าศาลฎีกาเห็นว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวจริง และเห็นสมควรให้เพิกถอน ก็ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น โดยมาตรานี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมอัยการแต่ผู้เดียวที่จะพิจารณาว่าสมควรจะเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ และแม้อธิบดีกรมอัยการจะได้อื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง แต่ศาลฎีกาก็มีดุลพินิจที่จะสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร¹⁹⁴ และการปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการตามมาตรา 31 เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกานั้น อธิบดีกรมอัยการจะดำเนินการสอบสวนก็ได้ ในกรณีที่มีการสอบสวนให้อธิบดีกรมอัยการมีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามที่มาตรา 32 บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้การยื่นคำร้องดังกล่าวของอธิบดีกรมอัยการต้องยื่นต่อศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วให้รีบส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

สำหรับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ก็เช่นเดียวกัน ได้บัญญัติขั้นตอนการพิจารณาคดียุบพรรคในมูลเหตุที่ไม่ร้ายแรงไว้ในมาตรา 36 ประกอบกับมาตรา 35 ซึ่งกำหนดให้ เมื่อนายทะเบียนเห็นเองหรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมูลเหตุที่อาจถูกศาลสั่งยุบเลิกพรรค ให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยพยานหลักฐาน ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาขอให้สั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว และเมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องแล้วให้ศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าแล้วให้รีบมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาด อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้

¹⁹³ โดยนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานตามที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้ให้อำนาจไว้

¹⁹⁴ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511, (ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์, 2512), น. 246.

ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ว่านอกจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองจะเห็นได้เองแล้ว ให้รวมถึงกรณีที่นายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งได้อีกทางหนึ่ง เพื่อแจ้งให้อธิบดีกรมอัยการทราบต่อไป

นอกจากนี้ วรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดให้การยื่นคำร้องของอธิบดีกรมอัยการต้องยื่นต่อศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วให้รีบส่งสำนวนและความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กำหนดไว้ ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนในการประกาศคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ หากนายทะเบียนเห็นควรให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง เนื่องจากกระทำการตามมูลเหตุที่อาจถูกศาลสั่งให้ยุบเลิกพรรคได้ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการ เพื่อขอให้ศาลฎีกาสั่งระงับการกระทำเช่นนั้นไว้เป็นการชั่วคราว ซึ่งต่างจากมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ที่กำหนดให้นายทะเบียนต้องเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาสั่งระงับการกระทำของพรรคการเมืองไว้ชั่วคราว และให้ส่งเรื่องให้กรมอัยการโดยไม่ชักช้า

ในส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดเหตุของการเลิกพรรคการเมืองแยกออกจากเหตุที่พรรคการเมืองอาจถูกศาลสั่งยุบพรรคการเมือง และได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการพิจารณาคดีเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน กรณีจึงอาจแบ่งขั้นตอนในการพิจารณาคดีเพื่อให้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1. ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการตามเหตุซึ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกไป ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุไม่ร้ายแรง

โดยมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้กำหนดให้ เมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองต้องเลิก ให้หัวหน้าพรรคหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนแจ้งเหตุที่ต้องเลิกต่อนายทะเบียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้ง หรือนายทะเบียนเห็นเองให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น¹⁹⁵

¹⁹⁵ มาตรา 46 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

นอกจากนี้ การยื่นคำร้องดังกล่าวของนายทะเบียนให้ยื่นต่อศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วให้รีบส่งสำนวนและความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้กำหนดไว้ และในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองในการประกาศยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น ในราชกิจจานุเบกษา

2. ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการตามเหตุซึ่งอาจถูกศาลฎีกาสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุร้ายแรง

โดยมาตรา 48 ประกอบกับมาตรา 47 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้ กรณีที่นายทะเบียนเห็นเอง หรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามเหตุซึ่งอาจทำให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรคได้ ก็ให้นายทะเบียนมีหน้าที่แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยพยานหลักฐาน ซึ่งหากอธิบดีเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อให้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาตรา 48 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังได้กำหนดให้ การยื่นคำร้องของอธิบดีกรมอัยการให้ยื่นต่อศาลแพ่ง เช่นเดียวกับกรณีที่พรรคการเมืองต้องมีเหตุเลิกไป ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ หากนายทะเบียนเห็นสมควรให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้ชั่วคราวให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการ เพื่อขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ระงับการกระทำของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวก็ได้

ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้มีการแยกเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ออกจากเหตุที่พรรคการเมืองอาจถูกศาลสั่งยุบพรรคได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการพิจารณาคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งการพิจารณาในส่วนของขั้นตอนของการดำเนินการเพื่อให้มีการพิจารณาคดียุบพรรคได้ดังนี้

1. ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการตามเหตุที่ต้องเลิกหรือยุบ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุไม่ร้ายแรง

โดยมาตรา 65 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบตามที่มาตรา 65 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ นอกจากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคให้นายทะเบียนมีหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีเหตุเกิดขึ้นตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ประกาศคำสั่งดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในราชกิจจานุเบกษา

2. ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุร้ายแรง

โดยมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ เมื่อนายทะเบียนเห็นเองหรือนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการซึ่งเป็นเหตุที่อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคได้ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยพยานหลักฐาน ซึ่งหากอัยการสูงสุดเห็นควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป แต่อย่างไรก็ดี หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญให้นายทะเบียนมีหน้าที่ในการตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยเป็นผู้แทนจากนายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองต่อไป อย่างไรก็ตามหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้ให้นายทะเบียนมีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองในการประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ หากนายทะเบียนเห็นสมควรให้มีการระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองที่กระทำตามเหตุดังกล่าวให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับการกระทำดังกล่าวนั้นได้

เมื่อพิจารณาขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับได้มีการแยกเหตุที่ทำให้พรรคการเมือง

ต้องเลิกไปออกจากเหตุที่หากพรรคการเมืองกระทำการเช่นนั้นอาจถูกศาลสั่งยุบพรรคได้¹⁹⁶ และไม่ว่าพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคก็ให้เป็นอำนาจของศาล¹⁹⁷ ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในบางกรณี กล่าวคือ การยื่นคำร้องของอัยบดีกรมอัยการเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้ต้องยื่นต่อศาลแพ่ง และให้ศาลแพ่งดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า แล้วให้รีบส่งสำนวนและความเห็นไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ในขณะที่การยื่นคำร้องของอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ไว้ว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็ให้อำนาจแก่นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป แต่หากไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าจะให้มีการยื่นคำร้องหรือไม่ ก็ให้เป็นอำนาจแก่นายทะเบียนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั้น ได้มีการกำหนดเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นไว้ในมาตรา 93 วรรคหนึ่ง และมาตรา 94 แต่อย่างไรก็ดี ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองได้กระทำการตามเหตุที่ระบุไว้ในสองมาตราดังกล่าวนั้นมีความแตกต่างกัน จึงอาจพิจารณาถึงขั้นตอนดังกล่าวได้ ดังนี้

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ใช้คำว่า “ยุบเลิกพรรคการเมือง” ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้คำว่า “ยุบพรรคการเมือง”

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาในการสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งยุบพรรคการเมือง

1. ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุไม่ร้ายแรง ดังเช่น กรณีที่มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคตามที่กฎหมายกำหนด และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา 82 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรา 93 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้ ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าว ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นตามคำร้องของนายทะเบียน ก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

2. ในกรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุตามมาตรา 94 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุร้ายแรงนั้น มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ได้กำหนดให้ เมื่อนายทะเบียนเห็นเอง หรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าพรรคการเมืองกระทำการตามมาตรา 94 ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยพยานหลักฐาน ซึ่งภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จ หากต่อมาอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว แต่ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องก็ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งคณะกรรมการ โดยมิผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

แต่หากภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หากคณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติได้ว่าจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนในการประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ดี อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ในเรื่องของกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่ได้รับความแจ้งมาจากนายทะเบียนพรรคการเมือง รวมถึงการกำหนดระยะเวลาให้คณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ นั้นไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่อย่างไรก็ดี ทั้งที่ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของกฎหมายทั้งสองฉบับมิได้มีความแตกต่างกัน¹⁹⁸

3.2.4 ผลทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมือง

เมื่อมีการยุบพรรคการเมืองก็ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าต้องมีผลในทางกฎหมายเกิดขึ้นตามมา การศึกษาผลในทางกฎหมายภายหลังที่พรรคการเมืองได้ถูกยุบไปนั้น อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ผลที่มีต่อองค์กรและผลที่มีต่อบุคคล โดยผลที่มีต่อบุคคลนั้น อาจแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น ผลทางกฎหมายภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมืองในเรื่องสมาชิกภาพของบุคคลและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงข้อห้ามภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.2.4.1 ผลที่มีต่อองค์กร

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังได้กำหนดหน้าที่ให้พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายหลังจากที่พรรคการเมืองดังกล่าวต้องถูกยุบเลิกไป เช่น ต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการชำระบัญชี และหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของพรรคภายหลังจากที่ได้มีการชำระบัญชีแล้ว เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่พรรคการเมืองถูกเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง หรือเมื่อพรรคการเมืองต้องเลิกกัน กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการชำระบัญชี และเมื่อได้มีการหักหนี้สินรวมถึงค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีแล้ว หากยังคงมีทรัพย์สินเหลืออยู่ ให้โอน

¹⁹⁸ มาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ทรัพย์สินนั้นให้แก่องค์การสาธารณกุศล ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่หากมิได้ระบุไว้ก็ให้สินทรัพย์ที่เหลือตกเป็นของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้

ในขณะที่ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ได้กำหนดให้ ในกรณีที่พรรคการเมืองเล็กกันตามมาตรา 46 นอกจากกรณีที่พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพเพราะการรวมพรรคการเมืองตามมาตรา 46 (5) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่เสร็จให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ วรรคสองของมาตราเดียวกันยังได้กำหนดว่า ภายหลังจากที่ได้มีการชำระบัญชีโดยหักหนี้สินและค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีแล้ว หากมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ก็ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ถ้าไม่ได้ระบุไว้ ก็ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของรัฐ โดยให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หมวด 5 ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด มาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีพรรคการเมืองโดยอนุโลม

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมือง มาตรา 49 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า “เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมืองที่มีการรวมกันเพื่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ตามมาตรา 49 ตริ...ให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่นั้นเป็นต้นไป” และได้กำหนดให้พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น โฆษณาในหนังสือพิมพ์แห่งท้องที่สามครั้งเป็นอย่างน้อย และส่งคำบอกกล่าวไปยังบรรดาผู้ซึ่งพรรคการเมืองรู้ว่าป็นเจ้าหนี้ ด้วยจดหมายลงทะเบียนไปรษณีย์เพื่อแจ้งให้ทราบถึงการที่ได้จดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองใหม่ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 49 เบญจ บัญญัติไว้

แต่ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองหนึ่งเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ตามมาตรา 49 ฉ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มิได้มีการกำหนดถึงเรื่องทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีเพียงการกำหนดหน้าที่ภายหลังจากที่ได้มีการแจ้งรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนแล้วเท่านั้น

ซึ่งมาตรา 49 วรรคท้าย ได้กำหนดว่าให้นายทะเบียนมีหน้าที่ในการประกาศการรวมพรรคการเมือง
ในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองเล็กหรือยุบตาม
มาตรา 65 นอกจากกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 65 (3)
ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อ
นายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเล็กหรือยุบ และให้สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ซึ่งหาก
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าวให้ขอขยายเวลาได้อีก
ไม่เกินหกเดือน ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการชำระบัญชี ซึ่งได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว
ปรากฏว่ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ
พรรคการเมือง แต่หากมิได้ระบุไว้ ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุน หนึ่ง ให้นำบทบัญญัติ
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หมวด 5 ว่าด้วยการชำระบัญชี
ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด มาใช้บังคับกับการชำระบัญชีของ
พรรคการเมืองโดยอนุโลม

ในขณะเดียวกันหากเป็นกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองซึ่งเป็นการรวมกัน
เพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ตามมาตรา 71 ให้นายทะเบียนดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากันเป็นอันยุบไป
โดยได้กำหนดให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองเดิม โอนไปเป็น
ของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ
มีคำสั่งแล้ว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศคำสั่งการยุบและการรวมพรรคการเมืองใน
ราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 72 บัญญัติไว้

นอกจากนี้ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดให้ภายหลังจากที่พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ เลิก หรือยุบตามบทบัญญัติ
ในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการควบรวมพรรคการเมืองตามมาตรา 92 (2) ให้หัวหน้า
พรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อ
นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ เลิก หรือยุบ และให้สำนักงาน
ตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด เช่นเดียวกับมาตรา 68
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งรวมถึงการจัดการ

เกี่ยวกับทรัพย์สินภายหลังจากที่ได้มีการชำระบัญชีแล้ว ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่นกัน

อย่างไรก็ดี มาตรา 96 วรรคสอง ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนไว้ว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าจะมีการชำระบัญชีแล้วเสร็จ แต่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพ เลิก หรือยุบ มิได้

3.2.4.2 ผลที่มีต่อบุคคล

ผลจากการยุบพรรคการเมืองที่มีต่อบุคคลไม่ว่าจะในฐานะสมาชิกของพรรคการเมืองหรือในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ผลทางกฎหมายภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมือง ประการหนึ่ง กับข้อห้ามภายหลังที่ได้มีการยุบพรรคการเมืองอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาในรายละเอียดได้ ดังนี้

1) ผลทางกฎหมายภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาในส่วนของผลทางกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้มีการยุบพรรคการเมือง อาจแบ่งเรื่องที่จะต้องพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีของสมาชิกภาพสิ้นสุดลง และกรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(1) สมาชิกภาพสิ้นสุดลง

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ให้ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกกัน และผลจากการเลิกพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ ให้ถือเป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฏรต้องสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ผลของการยุบพรรคหรือการที่พรรคการเมืองต้องเลิกกัน จะเป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของบุคคลใดต้องสิ้นสุดลงและเป็นไปตามกฎหมายใดนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1.1) สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองเลิกไป ปรากฏในมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และมาตรา 20 (5) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ในขณะที่มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้มีการบัญญัติไว้ชัดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก

สำหรับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง เมื่อพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป และตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ว่า เมื่อพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง เลิกหรือยุบไป ก็เป็นเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง

จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า เมื่อพรรคการเมืองใดเลิกหรือยุบไป ย่อมมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลงไปด้วย

(1.2) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

ในกรณีของผลจากคำสั่งของศาลที่ให้อายุพรรคการเมือง จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเช่นไรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหลายฉบับๆ ได้กำหนดไว้ว่า ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพ นับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 124 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 103 (9) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 114 (9) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 118 (9) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 106 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติมต่อไปอีกว่า ถ้าสมาชิกผู้ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเนื่องจากพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรด้วย และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองยุบไป ให้สมาชิกภาพของผู้ที่นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันถัดจากวันที่ครบหกสิบวันนั้น¹⁹⁹

จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้การยุบเลิกพรรคการเมือง จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสุดลง แต่หากสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว และสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบไป ก็อาจจะถือได้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นยังไม่สิ้นสุดลง

(2) เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้ เมื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ภายหลังจากที่พรรคการเมืองดังกล่าวถูกยุบด้วยนั้น หลักการดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นครั้งแรก ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ในข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

และข้อ 4 กำหนดว่า “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำสั่งของศาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นยังคงถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามคำสั่งของศาลต่อไป”

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติผลภายหลังจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของทั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหาร

¹⁹⁹ มาตรา 22 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 20 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พรรคเป็นเวลาห้าปี นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคดังกล่าว ดังเช่นในมาตรา 68 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว”

นอกจากนี้ มาตรา 237 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ยังได้มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “....ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

และต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการเน้นย้ำถึงผลที่ทำให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ภายหลังจากการที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 98 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา 82 หรือเหตุตามมาตรา 94 และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัตินี้ข้างต้น อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุที่ต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเมื่อครบกำหนดเวลา ภายหลังจากที่นายทะเบียนได้มีการสั่งให้หัวหน้าพรรคดำเนินการดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ดังเช่นในเหตุอื่นๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งบุคคลใด ย่อมถือเป็นการตัดสิทธิในทางการเมืองบุคคลนั้น และการตัดสิทธิดังกล่าวอาจมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองและรับรองเสรีภาพของบุคคล ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น การจะพิจารณาเพื่อตัดสิทธิบุคคลด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงควรกระทำเท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นรายกรณีไป

2) ข้อห้ามภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมือง

กรณีของการบัญญัติถึงข้อห้ามของพรรคการเมือง ภายหลังจากที่พรรคการเมืองถูกศาลสั่งยุบพรรคแล้วนั้น ได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 97 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเนื่องจากเหตุดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ไม่จัดทำรายงานการดำเนินการกิจการของพรรคการเมือง²⁰⁰ หรือไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด²⁰¹ หรือได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าว เช่นว่านั้นได้²⁰² กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดข้อห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปเนื่องจากเหตุดังกล่าว ในการดำเนินกิจการทางการเมืองไว้ ดังนี้

- (1) ห้ามมิให้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือ
- (2) เป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือ
- (3) มีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ แต่ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

²⁰⁰ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

²⁰¹ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

²⁰² มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ดี อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากพรรคการเมืองนั้นถูกยุบ เพราะมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่²⁰³ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบเพราะเหตุดังกล่าว สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้

นอกจากนี้ มาตรา 95 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังได้มีการบัญญัติถึงข้อห้ามภายหลังจากที่พรรคการเมืองถูกศาลสั่งยุบไว้เพิ่มเติมอีกว่า ห้ามมิให้บุคคลใด ซึ่งในที่นี้ ย่อมหมายความรวมถึงผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง ใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำหรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน โดยหากมีการฝ่าฝืนข้อห้ามเช่นนั้น บุคคลที่กระทำการดังกล่าว อาจต้องได้รับโทษในทางอาญา ตามที่มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้กำหนดไว้

3.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย กรณีที่มีการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง

3.3.1 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง

โดยตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุต่างๆ อาทิเช่น

1) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นได้ยุบรวมเข้ากับพรรคการเมืองอื่น (ตามมาตรา 73)²⁰⁴ เช่น

²⁰³ ทั้งนี้ เป็นเหตุที่ปรากฏในมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

²⁰⁴ ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้เหตุดังกล่าวนี้ เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 92 (2) บัญญัติไว้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2548 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง
ขอให้สั่งยุบพรรคต้นตระกูลไทยเพื่อรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก²⁰⁵

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2547 ขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคต้นตระกูลไทย เพื่อรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลักตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง
ประกอบมาตรา 73²⁰⁶

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พรรคต้นตระกูลไทยขอรวมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน
กับพรรคชาติไทยที่เป็นหลัก โดยพรรคต้นตระกูลไทยได้ขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่
วิสามัญ ครั้งที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคต้นตระกูลไทยมี
มติเอกฉันท์เห็นชอบให้รวมพรรคต้นตระกูลไทยเข้ากับพรรคชาติไทย โดยให้พรรคชาติไทยเป็นหลัก
ในการดำเนินกิจการทางการเมือง และเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547 พรรคชาติไทยได้ประชุม
ใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ 1/2547 มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบให้รวมพรรคต้นตระกูลไทยเข้าเป็นพรรคการเมือง
เดียวกันกับพรรคชาติไทยที่เป็นหลัก ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 หัวหน้าพรรคต้นตระกูล
ไทยและหัวหน้าพรรคชาติไทยได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองทั้งสองต่อนายทะเบียน
พรรคการเมือง เพื่อให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้ยุบพรรคต้นตระกูลไทยตาม

²⁰⁵ โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เนื่องจาก
มีการยุบรวมพรรคการเมืองเข้ากับพรรคการเมืองอื่น เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2541
ที่ 28/2544 ที่ 12/2545 และที่ 57/2547

²⁰⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

มาตรา 73 ในกรณีที่มีการรวมพรรคการเมืองเป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือ
หลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก
ให้พรรคการเมืองที่จะรวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง

เมื่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองเห็นชอบให้รวมกันแล้ว ให้หัวหน้า
พรรคการเมืองที่จะรวมกันทุกพรรคการเมืองร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน
และให้นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา 65 วรรคสอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้
พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไปนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ
มีคำสั่งและให้นำมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ประกอบมาตรา 73

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พรรคการเมืองทั้งสองได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคให้รวมพรรคเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน โดยให้พรรคชาติไทยเป็นหลักในการดำเนินกิจการทางการเมือง และได้ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ประกอบกับทั้งสองพรรคได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 73 แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 14 คน วินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคต้นตระกูลไทยเพื่อรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลักได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (3) จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง มีคำสั่งให้ยุบพรรคต้นตระกูลไทย ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 1 คน วินิจฉัยให้ยกคำร้องโดยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง มีคำสั่งให้ยุบพรรคต้นตระกูลไทย

2) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิกห้าพันคนและจัดตั้งสาขาพรรคภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งพรรค (ตามมาตรา 29)²⁰⁷ เช่น

²⁰⁷ อย่างไรก็ดี มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้เหตุเดียวกันนี้ เป็นกรณีที่อาจทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง และที่ผ่านมานายทะเบียนพรรคการเมืองได้ประกาศให้พรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการเช่นนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ดังเช่นตามประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคประชาชนชาติไทยสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ด้วยความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคประชาชนชาติไทยไม่สามารถดำเนินการให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคนและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งปี นับแต่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง
ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย²⁰⁸

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 ขอให้คณะกรรมการ
รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งพรรคสันติภาพไทย
ไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งพรรคสันติภาพไทยจะต้องดำเนินการตามที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29
กล่าวคือ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง
พรรคสันติภาพไทยต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
สมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และ
มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันตาม
กฎหมายดังกล่าว เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2549

ต่อมา พรรคสันติภาพไทยได้แจ้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 คือ แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง
ห้าภาคและแจ้งการรับสมาชิกพรรค จำนวน 5,999 คน ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วพบว่า เมื่อครบกำหนดตามนัยมาตรา 29
พรรคสันติภาพไทยได้ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมือง เพียง 1 ภาค คือ ภาคเหนือ 1 สาขา ดังนั้น
เมื่อพรรคสันติภาพไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นายทะเบียน
พรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง ครั้งที่ 24/2552 จึงประกาศให้พรรคประชาชนไทยสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง
ตามมาตรา 135 วรรคสาม ประกอบมาตรา 91 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นต้น

²⁰⁸ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการ
ตามมาตรา 29 เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2541 ที่ 2/2542 ที่ 57/2548 และที่ 16/2550
 เป็นต้น

พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคสันติภาพไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 และมาตรา 65 วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการยุบพรรคสันติภาพไทย

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามข้อกำหนดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2549 ข้อ 18 และให้โอกาสพรรคสันติภาพไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งต่อมา รองหัวหน้าพรรคปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคสันติภาพไทย ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รับทราบข้อกล่าวหาตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคสันติภาพไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 แล้ว โดยพรรคสันติภาพไทยไม่มีข้อโต้แย้งประเด็นตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และขอให้การรับตามข้อกล่าวหาทุกประการ

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมาตรา 300 วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา 35 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมิได้ตราขึ้นใช้บังคับ มาตรา 295 วรรคสาม บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรค พรรคสันติภาพไทยมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบกับพรรคสันติภาพไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่ารับทราบข้อกล่าวหาตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว และไม่มีข้อโต้แย้งประเด็นตามคำร้องของนายทะเบียน โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

3) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นมิได้มีการประชุมใหญ่ในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (ตามมาตรา 25) หรือองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (ตามมาตรา 26)

3.1) กรณีที่ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครู้แจ้งเห็นจริง²⁰⁹

สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องลงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครู้แจ้งเห็นจริง เนื่องจากพรรครู้แจ้งเห็นจริงจัดประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนน้อยกว่า

²⁰⁹ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2545 ที่ 5/2546 ที่ 61/2547 และที่ 23/2550 เป็นต้น

หนึ่งร้อยคน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคผู้แจ้งเห็นจริง พ.ศ. 2547 ข้อ 69 และ ข้อ 70 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 26 จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 26 บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคผู้แจ้งเห็นจริง พ.ศ. 2547 ข้อ 69 กำหนดให้การประชุมใหญ่สามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรคที่เป็น กรรมการบริหารพรรค เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น ผู้แทน ของสาขาพรรคในกรณีที่มีสาขาพรรค สมาชิกที่ได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรคและ ข้อ 70 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจึงจะ เป็นองค์ประชุม ข้อเท็จจริงตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ของพรรคผู้แจ้งเห็นจริง ปรากฏว่า พรรคผู้แจ้งเห็นจริงได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณี กรรมการบริหารพรรคลาออกจากตำแหน่ง 16 คน และที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้แจ้งเห็นจริง ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 ได้มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคผู้แจ้งเห็นจริง พ.ศ. 2547 จำนวน 5 ข้อ และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด นครศรีธรรมราชตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้แจ้งเห็นจริงดังกล่าว แล้ว ได้ความว่า ผู้ที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน 25 คน ให้ถ้อยคำสอดคล้อง กันว่า ไม่ได้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้แจ้งเห็นจริง โดยบางคนไม่เคยสมัครเป็นสมาชิก พรรคผู้แจ้งเห็นจริง และไม่ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ และไม่ได้ลงลายมือชื่อ ในบัญชีผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้แจ้งเห็นจริง จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่เกิน 89 คน จากจำนวนที่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง 114 คน ประกอบกับพรรคผู้แจ้งเห็นจริง ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอยอมรับมตินายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้แจ้งเห็นจริง โดยไม่ได้แย้งในข้อกล่าวหาตามคำร้อง ของนายทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าที่ประชุมใหญ่สามัญ พรรคผู้แจ้งเห็นจริง ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2548 มีสมาชิมาประชุมไม่ถึงหนึ่งร้อยคน จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคผู้แจ้งเห็นจริง พ.ศ. 2547 ข้อ 70 วรรคหนึ่ง และถือได้ว่าพรรค

รู้แจ้งเห็นจริงไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 26 กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้รู้แจ้งเห็นจริงได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคผู้รู้แจ้งเห็นจริง

3.2) กรณีการไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 ประกอบมาตรา 26

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2546 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยเสรี²¹⁰

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) เนื่องจากพรรคไทยเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 และมาตรา 26 โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญ 2545/2546 ของพรรคไทยเสรี เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2546 ได้มีมติ (1) เปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคไทยเสรี (2) เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยเสรี (3) ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรค โดยให้คณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมบริหารพรรคต่อไปอีกหนึ่งสมัย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้หัวหน้าพรรคไทยเสรี ส่งคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมและมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อที่พรรคไทยเสรีแจ้งว่า เป็นผู้เข้าร่วมประชุมพรรคครั้งดังกล่าว จำนวน 15 คน ไม่ทราบเรื่องการประชุม ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และผู้ที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อ จำนวน 10 คน ได้รับหนังสือเชิญประชุมเมื่อเลยกำหนดเวลาประชุมไปแล้วและไม่ได้เข้าร่วมประชุม พรรคไทยเสรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคไทยเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยเสรี จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 และมาตรา 26 ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) นายทะเบียน

²¹⁰ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2545 และที่ 25/2546 เป็นต้น

พรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2545/2546 ของพรรคไทยเสรี เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2546 เป็นการประชุมเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึง 100 คน ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยเสรี พ.ศ. 2545 ข้อ 69 ข้อ 70 ข้อ 72 และข้อ 104 จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 และมาตรา 26 กรณีจึงมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยเสรีได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคไทยเสรี

4) เหตุที่ต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง²¹¹

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2549 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย²¹²

²¹¹ อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 92 (1) ได้กำหนดให้เหตุดังกล่าว เป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป ซึ่งที่ผ่านมาได้มีคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองต้องเลิกตามบทบัญญัติดังกล่าว เช่น คำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ 9/2551 เรื่อง การเลิกพรรครักชาติ ด้วยเหตุที่เหรัญญิกพรรครักชาติ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าพรรครักชาติ ได้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรครักชาติ ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 มีมติให้เลิกพรรครักชาติ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 54/2551 เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2551 จึงสั่งเลิกพรรครักชาติ ตามนัยมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

²¹² โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2544 ที่ 30/2544 ที่ 50/2545 และที่ 60/2545 เป็นต้น

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 30 มกราคม 2549 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรครักถิ่นไทยเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 ต่อมา พรรครักถิ่นไทยได้มีหนังสือลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548 แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ที่ประชุมใหญ่วิสามัญประจำปี 2548 ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2548 มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรครักถิ่นไทยจึงขอยุบพรรครักถิ่นไทย ซึ่งพรรคได้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่มเติมว่า ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบเลิกพรรครักถิ่นไทยแล้ว เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2548 และคณะกรรมการประสานมนตรีได้พ้นจากตำแหน่งไปทั้งหมดตามข้อบังคับพรรค ข้อ 62 (3) จึงไม่มีคณะกรรมการประสานมนตรีในระหว่างการประชุมยุบเลิกพรรครักถิ่นไทย นายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่ามีเหตุให้ยุบพรรครักถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พรรครักถิ่นไทยมีหนังสือแจ้งขอยุบพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยมีรายงานการประชุมประกอบ การพิจารณาว่า พรรครักถิ่นไทยได้ดำเนินการจัดการประชุมเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับพรรค ข้อ 112 แล้ว กล่าวคือ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและการประชุมใหญ่วิสามัญ โดยที่ประชุมทั้งสองมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรค ตามข้อบังคับพรรค ข้อ 112 (1) และ (3) แม้จะไม่มีการประชุมของคณะกรรมการประสานมนตรีเกี่ยวกับการยุบพรรครักถิ่นไทย ตามข้อบังคับพรรค ข้อ 112 (2) เพราะไม่มีคณะกรรมการประสานมนตรีในระหว่างดำเนินการยุบพรรค แต่เนื่องจากที่ประชุมใหญ่อันประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการประสานมนตรี ซึ่งเมื่อที่ประชุมใหญ่วิสามัญและคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุบพรรครักถิ่นไทยแล้ว จึงถือเป็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคในการยุบเลิกพรรครักถิ่นไทย ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านการขอยุบเลิกพรรค และพรรครักถิ่นไทยได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครักถิ่นไทยตามคำร้องของนายทะเบียน

พรรคการเมืองโดยมีเหตุผลว่า การขอยุบเลิกพรรคเป็นเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคต้องการหยุดการดำเนินกิจกรรมของพรรคตามกฎหมาย การดำเนินการเพื่อเลิกพรรคการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ไทยจึงเป็นกรณีที่คุณบุคคลซึ่งร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองแสดงเจตนารมณ์ที่จะไม่ดำเนินกิจการในทางการเมืองในนามของพรรคการเมืองนั้นแล้ว กรณีจึงมีเหตุให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1) ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ไทย

5) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกพรรคเหลือไม่ถึงสิบห้าคน²¹³

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2547 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้สั่งยุบพรรคชาติประชาไทย

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 9 มีนาคม 2547 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (4)

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคชาติประชาไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2541 ต่อมา เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 พรรคชาติประชาไทยมีหนังสือชี้แจงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ไม่ต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือใด ๆ จากสมาชิกพรรค คณะกรรมการสาขาพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรค โดยจากการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ได้มีมติให้ยุบเลิกพรรค นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (4)

²¹³ ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 (3) นั้น ได้กำหนดให้ กรณีที่พรรคการเมืองใดเหลือจำนวนสมาชิกของพรรคไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พรรคการเมืองนั้นย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง แต่มีใช้เหตุที่จะทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้ ดังที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 (2) ได้เคยบัญญัติไว้

ต่อมา นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ 22 กันยายน 2547 สรุปได้ว่า พรรคชาติประเทศไทยแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่มเติมว่า จากการที่ได้ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคชาติประเทศไทย เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2547 มีมติให้สมาชิกพรรคชาติประเทศไทยส่วนใหญ่พ้นจากสมาชิกภาพ ตามข้อบังคับพรรคชาติประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 61 (4) ยกเว้นสมาชิกเพียงสามคน นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติให้พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน มีเหตุที่จะให้ยุบพรรคชาติประเทศไทย นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติให้พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อพรรคชาติประเทศไทยมีมติให้สมาชิกพรรคชาติประเทศไทยทั้งหมดพ้นจากสมาชิกภาพ ยกเว้นสมาชิกบางราย ทำให้พรรคชาติประเทศไทยมีสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน ประกอบกับพรรคชาติประเทศไทยไม่คัดค้านคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคชาติประเทศไทยได้ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (2) ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประเทศไทย ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (4) ไว้ด้วยนั้น เมื่อกรณีมีเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคชาติประเทศไทย ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (2) แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยให้ยุบพรรคชาติประเทศไทย ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (4) อีก อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคชาติประเทศไทย

6) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นใช้จ่ายเงินสนับสนุนไม่ถูกต้องหรือไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในกำหนด (ตามมาตรา 62) เช่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 22/2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาตินไทย²¹⁴

²¹⁴ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งยุบพรรคด้วยเหตุข้างต้น เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 34/2544 ที่ 23/2546 ที่ 51/2546 และที่ 19/2550 เป็นต้น

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2549 ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากพรรคธรรมชาติไทยไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี 2548 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปี 2548 ให้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม 2549 ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จำนวน 2 ครั้ง และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ในรอบปี 2548 จากผู้ถูกร้องแต่อย่างใด แม้ต่อมา ในวันที่ 7 เมษายน 2549 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับหนังสือของผู้ถูกร้องซึ่งลงนามโดยนาย ร. ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งได้จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของผู้ถูกร้อง ในรอบปี 2548 พร้อมหนังสือมอบอำนาจของพลเรือเอก ช. หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งได้มอบอำนาจให้นาย ร. เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้ และได้ชี้แจงถึงสาเหตุของการรายงานผลดังกล่าวล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ไม่ปรากฏชื่อนาย ร. ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่าผู้ถูกร้องส่งรายงานการใช้จ่ายเงินกำหนดเวลาตามกฎหมาย และได้เสนอความเห็นต่อผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ดี เนื่องจากประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง (พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ) ในขณะนั้นมีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย ต่อมา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้มีประกาศ ฉบับที่ 13 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังมีผลใช้บังคับ และแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบกับฉบับที่ 15 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป และได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และบรรดาการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ 112/2549 (26) และที่ประชุมได้มีมติให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ดังนั้น ผู้ร้องจึงยื่นคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธรรมชาติไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ร. ตำแหน่งรองผู้อำนวยการพรรคผู้ถูกร้อง ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเป็นผู้ลงนามแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยมีได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารที่ ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือให้ทำการแทนหัวหน้าพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 วรรคสอง ประกอบมาตรา 12 ดังนั้น จึงเท่ากับผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. 2548 ถือได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62 กรณีจึงมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ได้อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธรรมชาตินิยมไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

7) เหตุที่พรรคการเมืองนั้นไม่รายงานการดำเนินการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาภายในกำหนด (ตามมาตรา 35) เช่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2550 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธัมมาธิปไตย²¹⁵

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2549 ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคธัมมาธิปไตยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการแจ้งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. 2548 แล้วปรากฏว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องต่อผู้ร้อง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2549 ซึ่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ พร้อมกับมีหนังสือ ลงวันที่ 4 เมษายน 2549 ที่แจ้งยอมรับว่า เป็นความบกพร่องของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่รอบคอบและไม่ได้มีเจตนาที่จะไม่ส่งแบบรายงานการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 และขอขยายเวลารับหนังสือด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 ไม่เป็นไปตามที่มาตรา 35 กำหนด อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35

²¹⁵ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังกล่าว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2544 ที่ 32/2544 ที่ 63/2545 และที่ 17/2550 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในขณะนั้น พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีผู้มียอำนาจดำเนินการในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้สรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอต่อ นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองคนใหม่ เพื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นควรให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีความสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2549 ซึ่งอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ร้องรับทราบเหตุแห่งการยุบพรรคผู้ถูกร้อง

แต่ในระหว่างพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมาตรา 300 วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา 35 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใด ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้²¹⁶

²¹⁶ แม้ว่าในขณะที่ยังอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 และมาตรา 65 พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 และมาตรา 93 จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง แต่ก็มีได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลแตกต่าง จนทำให้ไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองในเหตุเดียวกันได้แต่อย่างใด

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ร้องมีหนังสือ ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง เรื่องการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. 2548 โดยแจ้งให้ดำเนินการดังกล่าวภายในเดือนมีนาคม 2549 พร้อมแนบแบบรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. 8) ด้วย ต่อมา เมื่อครบกำหนดเวลาตาม มาตรา 35 กำหนดคือวันที่ 31 มีนาคม 2549 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 จึงแจ้งทางโทรศัพท์ให้ผู้ถูกร้องทราบเรื่องการไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการดังกล่าว และนาย ค. รองเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องได้เข้าพบผู้อำนวยการฝ่ายกิจการพรรคการเมืองในวันที่ 3 เมษายน 2549 และรับว่าไม่ได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 ต่อมา เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2549 ผู้ถูกร้องได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 พร้อมหนังสือที่ ธ.ธ.ต. 30/2549 ลงวันที่ 4 เมษายน 2549 ขอขยายเวลาแจ้งการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการดังกล่าว โดยผู้ถูกร้องรับว่า ในวันที่ 29 มีนาคม 2549 ผู้ถูกร้องไม่ได้ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้อง แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่นแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา 62 ในวันดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นวันที่พ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 บัญญัติไว้ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคธัมมาธิปไตย ผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ผู้เขียนเห็นว่ามูลเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมืองเนื่องจากกรณีที่พรรคการเมืองมิได้รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นมูลเหตุของการยุบเลิกพรรคที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความพอสมควร

แก่เหตุย่อมจะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ไม่ได้สัดส่วนกันเมื่อเปรียบเทียบถึงประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับ กับสิ่งที่เอกชนต้องสูญเสีย ในเสรีภาพของการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่ รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ดังนั้น จากคดีดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า แม้ว่า พรรคการเมืองจะมีได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อพรรคการเมืองได้ขอขยายระยะเวลาในการส่งรายงานดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงควร อนุญาตตามคำร้องขอของพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อมิให้การยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้ง่าย ด้วยเหตุเพียงเพราะมิได้ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในลักษณะทั่วๆ ไป

8) เหตุที่พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการ ดังกล่าว เช่น

คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550

สรุปข้อเท็จจริง

อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย โดยสืบเนื่องมาจากการที่พรรคไทยรักไทยให้เงินสนับสนุน พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหลีกเลียงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ใหม่ และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยใน คอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ ขาดคุณสมบัติสามารถลงสมัครได้ นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือ รับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้า พรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร ซึ่งการกระทำของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวเป็นการ ผ่าฝืนตามมาตรา 66 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการฝ่าฝืนตาม มาตรา 66 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3) แม้การกระทำดังกล่าวจะกระทำโดยกรรมการบริหารพรรคเพียงสองคน แต่เนื่องจากบุคคลทั้งสองเป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยและได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรค การดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็วย่อมเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย อีกทั้งพรรคไทยรักไทยก็ไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่าการกระทำของกรรมการบริหารพรรคทั้งสองคนเป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย

ส่วนการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3) ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคพัฒนาชาติไทยได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยและการรับเงินจากกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่าการกระทำของหัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยเป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคพัฒนาชาติไทย และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคแผ่นดินไทยได้รู้เห็นยินยอมให้ผู้สมัครของพรรครับเงินจากกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ทั้งยังออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่าการกระทำของหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยเป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคแผ่นดินไทย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งสามมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองดังกล่าว โดยส่วนตัวของผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความโดยให้ถือว่าการกระทำของบุคคลเพียงไม่กี่คนซึ่งแม้จะมีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของพรรคเป็นการกระทำและมีผลผูกพันต่อพรรคการเมืองทั้งพรรคนั้น การตีความในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการตีความที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนสมควร ด้วยเหตุที่ในช่วงเวลานั้นได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต่อมาได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 27 ซึ่งกำหนดให้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรค ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดก็ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ที่แม้จะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำ ความผิด ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวต้องถูกยุบไป อีกทั้ง ยังเป็นการวินิจฉัยให้บุคคลต้องรับผิดชอบในสิ่งที่พวกเขาไม่ได้กระทำอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดโทษโดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับดังกล่าว ยังเป็นไปในลักษณะที่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลังกับบุคคล ซึ่งแม้ว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะมีโทษในทางอาญา แต่ผลกระทบที่บุคคลจะได้รับย่อมมีความรุนแรงไม่ต่างกัน และในบางครั้งอาจมีความรุนแรงเสียยิ่งกว่า เพราะการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอาจถือได้ว่าเป็นการพรากไปเสียซึ่งความเป็นพลเมืองจากบุคคลผู้ทรงสิทธิ นอกจากนี้ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการย้อนหลังซึ่งเป็นผลร้ายกับบุคคลนั้น ย่อมขัดต่อหลักประกันและคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐอย่างไม่อาจปฏิเสธได้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 300 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ประกอบกับเมื่อได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองมาแล้วทั้งสิ้น จำนวน 3 พรรค ซึ่งได้แก่ พรรคมัชฌิมาธิปไตย พรรคชาติไทยและพรรคพลังประชาชน โดยมูลเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองทั้งสามดังกล่าว เนื่องจากได้มีการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วย

การเลือกตั้ง อันมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตัวอย่างของคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังกล่าว เช่น

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์²¹⁷

สรุปข้อเท็จจริง

อัยการสูงสุดผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ผู้ถูกร้อง เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 (1) (2) และมาตรา 95 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 โดยมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้อง มีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรค

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาการกระทำความผิดของนายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องนั้น ผ่านกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว อันเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 อันเป็นกระบวนการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องก่อให้เกิดอันตราย สันติชน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ฝ่า

²¹⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2551 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551 ประกอบ

ฝ่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53

เมื่อประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้วินิจฉัยตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นการทุจริตการเลือกตั้ง ประเด็นข้อเท็จจริงเรื่องการกระทำของนายสุนทร วิชาวัลย์ เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 หรือไม่ จึงถือเป็นที่ยึดตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการใดที่มีได้เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและดุลพินิจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้

ในประเด็นที่ว่า มีเหตุสมควรให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติไว้เป็นการเด็ดขาดว่า ถ้ามีการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งและปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้อง และคำแถลงการณ์ของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจะยืนยันว่า พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรค จะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตามกฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจโต้แย้งได้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากความผิดในการทุจริตซื้อสิทธิซื้อเสียงในการเลือกตั้ง เป็นความผิดที่มีลักษณะพิเศษที่ผู้กระทำจะใช้วิธีการอันแยบยลยากที่จะจับได้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารพรรคจะต้องคัดเลือกรับบุคคลที่จะเข้าร่วมทำงานกับพรรคและคอยควบคุม ดูแล สอดส่องไม่ให้คนของพรรคกระทำความผิด โดยมีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนที่ไปกระทำความผิดด้วย ในทำนองเดียวกันกับหลักความรับผิดชอบของนิติบุคคลทั่วไปที่ว่า ถ้าผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลไปกระทำ

การใดที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นด้วย จะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ คดีนี้จึงถือได้ว่ามีเหตุตามกฎหมายที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่า สมควรยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้องหรือไม่

โดยที่ผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองอันเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเป็นแบบอย่างที่ถูกต้องชอบธรรม และสุจริต การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้อง ควรได้มาด้วยความบริสุทธิ์ ด้วยความนิยมในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองผู้ถูกร้องเป็นหลัก มิใช่ได้มาเพราะผลประโยชน์หรืออามิสสินจ้างที่เป็นเหตุจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้กรรมการบริหารพรรคทุกคนก็ควรต้องช่วยกันทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่ง ตลอดจนกรรมการบริหารพรรคด้วยตนเอง มิให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดฝ่าฝืนกฎหมาย แต่นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องกลับใช้วิธีการอันผิดกฎหมายเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง ทำให้ผู้ถูกร้องได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นซึ่งต้องถือว่า ผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์แล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องร้ายแรง

ประเด็นที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้กระทำผิดตามมาตรา 237 วรรคสอง จะต้องเป็นบุคคลคนละคนกับบุคคลผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง และยืนยันว่าหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ไม่มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น เห็นว่า หากผู้กระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเสียเองย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวแล้วว่า กรรมการบริหารพรรคคนนั้นมีทั้งเจตนาและการกระทำผิด ยิ่งกว่าเพียงรู้เห็นเป็นใจกับผู้อื่นเสียอีก จึงย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนอื่นเป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอีกต่อไป เพราะกรรมการบริหารพรรคที่กระทำผิดตามวรรคหนึ่ง ก็มีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรคในขณะกระทำความผิดด้วย จึงเป็นกรณีที่ร้ายแรงกว่ากรณีบุคคลอื่นที่มีใช้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กระทำ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า เมื่อกฎหมายห้ามกระทำความชั่วร้ายใดไว้ สิ่งที่ชั่วร้ายมากกว่านั้นย่อมถูกห้ามไปด้วย ซึ่งตรงกับสามัญสำนึกของสุจริตชนทั่วไปและตรงกับตรรกะที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” ข้ออ้างของพรรคผู้ถูกร้องจึงฟังไม่ขึ้น

การที่นายสุนทร วิลาวัลย์ รองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง มีบทบาทสำคัญในพรรค จึงเป็นผู้มีหน้าที่ต้องควบคุมและสอดส่องดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนบริหารอยู่ กระทำการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กลับเป็นผู้มากระทำความผิดเสียเอง อันเป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่จะต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ดีงาม และเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปราม มิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

ในส่วนประเด็นที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการเน้นย้ำตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับตามกฎหมายว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรค แล้วจะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอย่างอื่นได้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในคดีนี้ เป็นการเพิกถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 68 วรรคสี่ มิใช่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิอาจลบล้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ผู้ถูกร้อง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยข้อเท็จจริงซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีนี้แล้ว จึงต้องถือข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเองไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนกลับมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวต่างออกไป เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ

วิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยที่ใช้วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องถือตามข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดตามคำวินิจฉัยขององค์กรอื่น แม้จะปรากฏว่าประเด็นที่ได้มีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงจะเป็นประเด็นเดียวกัน แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนคดีและใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามที่ตนเองรับฟังได้ โดยไม่จำเป็นต้องถือตามความเห็นขององค์กรอื่นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบ แม้จะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตาม โดยกรณีดังกล่าวแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงเป็นอย่างอื่นแต่ก็ไม่สามารถโต้แย้งได้ และศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสอง จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิใช่บทบังคับให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเสมอไป หากแต่ให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าเห็นควรให้มีการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวหรือไม่ ประกอบกับเมื่อมีบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวกำหนดผลในทางกฎหมายภายหลังจากการยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับผลกระทบมากเกินไปจนอาจถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ดังนั้น การตีความตัวบทกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ควรเป็นไปอย่างเคร่งครัด แต่ควรคำนึงถึงหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลของคำวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

3.3.2 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกคำร้อง

โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งให้ยกคำร้องที่ขอให้ยุบพรรคการเมือง เช่น

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1-2/2550

สรุปข้อเท็จจริง

อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขอให้มีการยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้าและพรรคประชาธิปัตย์เนื่องจากความปรากฏแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองทั้งสองได้กระทำการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 นายทะเบียนจึงแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมพยานหลักฐาน ซึ่งอัยการสูงสุดเห็นสมควร

ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองทั้งสอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง

คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

คดีนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเห็นว่า การที่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์จัดให้มีการปราศรัยเกี่ยวกับการบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากมีพฤติกรรมที่สื่อแสดงให้เห็นได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ และบุคคลร่วมรัฐบาลบางคนมีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง การนำเรื่องดังกล่าวมาวิพากษ์วิจารณ์เป็นวิสัยของประชาชนทั่วไปย่อมกระทำได้ เพราะ พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะ ส่วนการกล่าวปราศรัยหรือชักชวนให้ลงคะแนนในช่อง “ไม่ประสงค์จะลงคะแนน” เป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นการใส่ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของ พ.ต.ท. ทักษิณ หัวหน้าพรรค และสมาชิกพรรคไทยรักไทยผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งไม่เป็นการชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งและฟังไม่ได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์รู้เห็นเป็นใจให้นายทักษิณยานางสาวนิภา นางรัชฎา และนายสุวิทย์ ไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้าและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรังแล้วจัดแถลงข่าวใส่ร้ายพรรคไทยรักไทยว่าเป็นผู้ว่าจ้างผู้สมัครทั้งสาม นอกจากนี้ ยังฟังไม่ได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์โดยนายไกรท ว่าจ้างนายวรชวฤทธิ์ หัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า ใส่ร้ายนายสุวัจน์ กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย แต่เป็นเรื่องที่นายไกรท แสวงหาพยานหลักฐานจากนายวรชวฤทธิ์ เนื่องจากนายไกรท เชื่อว่าพรรคไทยรักไทยว่าจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง และแม้มีการขัดขวางการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้สมัครพรรคการเมืองพรรคเล็กที่จังหวัดสงขลาจริง แต่กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการขัดขวางดังกล่าว

ส่วนการกระทำของพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้านั้น ฟังได้ว่านางสาวอิสรา หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้าออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ให้แก่นางสาวนิภา นางรัชฎา และนายสุวิทย์ โดยรู้อยู่ว่าบุคคลทั้งสามเป็นสมาชิกพรรคยังไม่ครบ 90 วันจริง เพื่อให้บุคคลทั้งสามนำหนังสือรับรองดังกล่าวไปเป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหาจึงให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) มาตรา 66 (3) โดยเป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกที่ดีต่อประชาชนไม่คำนึงถึงความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้ากับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้ามีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า