

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบและปัญหาที่เกิดจากการยุบพรรคการเมือง ในระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาถึงการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมา ทั้งในส่วน
ของบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการยุบพรรคการเมืองและจากคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง
อาจจำแนกปัญหาของการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นได้ออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ ปัญหา
อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประการหนึ่ง ปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อีกประการหนึ่ง และประการสุดท้าย
คือ ปัญหาอันเกิดจากการใช้และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ
ทั้งนี้ อาจทำการศึกษาถึงรายละเอียดในแต่ละประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

4.1 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการยุบพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

4.1.1 ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยข้อจำกัดอันเป็นมูลเหตุแห่ง การยุบพรรคการเมือง

4.1.1.1 กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 ได้กำหนดไว้ว่า
หากกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยให้มี
การกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแล้ว “ให้ถือว่า” พรรคการเมือง
นั้น ได้กระทำการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 บัญญัติว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
ผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือ
ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต
และเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

จากถ้อยคำที่ปรากฏอาจจะถือได้ว่า หากเกิดกรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง “ให้ถือว่า” พรรคการเมืองนั้น กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ก็ให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดเวลาห้าปี ซึ่งเท่ากับว่าบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวอาจส่งผลให้พรรคการเมืองที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้ รวมถึงกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ที่แม้ว่าจะมิได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าว ก็อาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้หากพรรคการเมืองนั้นถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ

ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิของพลเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเมื่อพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงอยู่ของรัฐเสรีประชาธิปไตย เพราะไม่เพียงแต่พรรคการเมือง จะเป็นผู้นำข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เกิดจากการรวบรวมความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐ หรือองค์กรผู้มิอำนาจเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง แต่ยิ่งไปกว่านั้น พรรคการเมืองยังเปรียบเสมือนตัวกลางเชื่อมต่อความคิดเห็นระหว่างประชาชนกับรัฐอีกด้วย ดังนั้นแล้ว จึงถือได้ว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีอยู่ในรัฐเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี เมื่อไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการยุบพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น เพื่อหลักการปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตย เฉกเช่นเดียวกับการที่ปฏิเสธมิได้ว่าพรรคการเมืองคือ สิ่งจำเป็นที่ต้องมีอยู่ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ดังนั้น การบัญญัติถึงข้อจำกัดและมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป จึงยังคงต้องปรากฏอยู่ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น เช่น เพื่อการรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองของประเทศ หรือเพื่อการดำรงอยู่ซึ่งความรัฐ เป็นต้น โดยมีพักต้องกล่าวถึง ในส่วนของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่มีผลเป็นการยุบพรรคการเมือง ซึ่งย่อมต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลประกอบด้วยเสมอ

โดยเหตุที่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น¹ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ วิธีการที่จะใช้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและบรรลุนิติประสงค์ได้อย่างแท้จริง และเมื่อมีมาตรการที่เหมาะสมหลายวิธี ก็ต้องเลือกวิธีที่มีผลกระทบต่อนิติสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่มหาชนจะได้รับ กับประโยชน์ที่เอกชนต้องสูญเสียแล้ว ย่อมต้องได้สัดส่วนกัน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้จึงจะกระทำได้

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้กำหนดถึงความรับผิดชอบของนิติบุคคลไว้ว่า หากผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลได้กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือนอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแล้ว ย่อมถือมิได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของนิติบุคคลและนิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น หากเกิดความเสียหายใดๆ ขึ้น ประกอบกับ เมื่อพิจารณาสถานะของพรรคการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29

มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่ต่างจากบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียงคนเดียวได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ก็อาจถือได้ว่าการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เป็นการกระทำของพรรคการเมืองไปได้ อันจะส่งผลให้พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบจากการกระทำดังกล่าวอีกด้วย

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการบัญญัติให้การกระทำที่เกิดจากบุคคลเพียงคนเดียว มีผลถึงขนาดที่ให้อ้างได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมือง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค ก็ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ที่ถึงแม้ว่าพวกเขาจะมีได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนดังกล่าวก็ตาม อีกทั้งซ้ำร้ายกว่านั้น การยุบพรรคการเมืองยังส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสุดลง เพราะเมื่อไม่มีพรรคการเมืองเสียแล้ว ก็ย่อมไม่อาจมีสมาชิกของพรรคได้อีกต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลจากการยุบพรรคการเมืองโดยการบัญญัติถ้อยคำ “ให้ถือว่า” นั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป ทั้งในส่วนของกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมือง ที่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปี รวมถึงสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวที่ต้องสิ้นสมาชิกภาพของความเป็นสมาชิกพรรคไป ด้วยเหตุที่พวกเขาเหล่านั้นอาจมิได้มีส่วนรู้เห็นถึงการกระทำของกรรมการบริหารพรรคเพียงบางคนที่ได้ดำเนินการอันฝ่าฝืนกฎหมาย แต่กลับต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำของบุคคลดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ต้องถูกลงโทษเป็นอย่างยิ่ง และด้วยเหตุนี้เอง การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย และมีได้เป็นไปตามหลักนิติธรรม² ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองไว้

4.1.1.2 กรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงมูลเหตุของการยุบพรรคการเมือง ในกรณีถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในลักษณะทั่วๆ ไป

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงข้อจำกัดและมูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่น ๆ เช่น การไม่จัดทำรายงานการดำเนิน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3

กิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมา (มาตรา 42 พรรคสอง) หรือการที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 82)³ หรือการที่พรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามไว้ หรือตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 69)⁴ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากเหตุข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดและมูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติไว้ ล้วนเป็นเหตุที่ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือของกลุ่มสมาคมต่างๆ โดยทั่วไป เป็นส่วนใหญ่⁵

ในประเทศเยอรมันข้อจำกัดและมูลเหตุของการยุบพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดไว้เฉพาะในกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองของเยอรมันอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องเป็นเฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเท่านั้น จึงจะถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁶

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดถึงข้อจำกัดและเหตุในการยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชนซึ่งบัญญัติว่า หากสมาคมหรือการรวมกลุ่มมีพฤติการณ์เข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังตามที่ได้กำหนดไว้ ก็อาจถูกยุบเลิกได้ เช่น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ หรือมุ่งโจมตีความมั่นคงของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ หรือสมาคมหรือกลุ่มซึ่งมีกิจกรรมที่

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94

⁵ ทั้งนี้ ในส่วนของเหตุที่ว่าด้วยอุดมการณ์หรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตย ปรากฏในมาตรา 94 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

⁶ กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 พรรคสอง ประโยคแรก

มุ่งบั่นทอนหรือทำให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ⁷ เป็นต้น

จึงจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย ได้บัญญัติเหตุซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่กระทำการหรือไม่กระทำการเช่นนั้น อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคได้ นอกเหนือจากกรณีที่พรรคการเมืองมีอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายที่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป เนื่องจากเมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่มหาชนจะได้รับ กับสิ่งซึ่งเอกชนจะต้องสูญเสีย ย่อมจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้สัดส่วนกัน ดังเช่น ในกรณีที่พรรคการเมืองได้ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยเจตจำนงร่วมกันของประชาชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีแนวคิดในเรื่องของการเมือง สังคมและเศรษฐกิจในแนวทางเดียวกัน แต่ต่อมา เพียงเพราะว่าพรรคการเมืองนั้นมีได้ดำเนินการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา หรือมิได้ดำเนินการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งการมิได้ดำเนินการดังกล่าวกลับมีผลถึงขนาดที่อาจเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้ โดยมีพิกัดต้องพิจารณาถึงผลจากการยุบพรรคการเมืองที่จะทำให้สมาชิกของพรรค และกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องได้รับผลร้ายต่างๆ ตามมาอีกมากมาย

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้พิจารณาข้อจำกัดและมูลเหตุในการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ จะพบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องของการห้ามพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการทำลายระบอบการปกครอง หรือการดำรงอยู่ของรัฐนั้นๆ เป็นสำคัญ โดยไม่ปรากฏมูลเหตุซึ่งว่าด้วยเรื่องของการดำเนินกิจการทั่วไปของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับประเทศไทย

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่า การบัญญัติถึงมูลเหตุหรือข้อจำกัดในการยุบพรรคการเมือง จึงควรกล่าวถึงเฉพาะเหตุที่ว่าด้วยการดำเนินการของพรรคการเมืองที่อาจเป็นการทำลายหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองของประเทศ และการดำรงไว้ซึ่งความเป็นรัฐของประเทศเท่านั้น

⁷ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1944 และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1951

4.1.1.3 กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 239 ได้กำหนดให้ก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (อันถือได้ว่าเป็นกระบวนการของการริเริ่มไปสู่การพิจารณาคดีเพื่อยุบพรรคการเมือง) เป็นเช่นไรแล้ว ย่อมถือเป็นที่สุด

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 239 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด”

เมื่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁸ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ⁹ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ

⁸ หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นแนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจเป็นสิ่งอันตรายและผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมีแนวโน้มที่จะบิดเบือนการใช้อำนาจนั้น โดยนักคิดที่พัฒนาแนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับแบ่งแยกอำนาจนี้ คือ มงเตสกีเยอ (Charles de Montesquieu) ซึ่งปรากฏคำสอนในเรื่องดังกล่าวในหนังสือที่มีชื่อว่า De l' esprit des lois (ว่าด้วยวิญญูณแห่งกฎหมาย) โดยมงเตสกีเยอเห็นว่า บทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงเมื่อบุคคลใดมีอำนาจเด็ดขาดมักจะทำให้บุคคลนั้นใช้อำนาจอย่างเกินเลย และมัวเมาในอำนาจนั้นเสมอ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะจึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ โดยให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ซึ่งในรัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่สามประเภท กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจในการตัดสินคดี เวรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ชุดที่ 5 หลักนิติรัฐ,” บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551, น. 3.

⁹ หลักนิติรัฐ หมายถึง การปกครองซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม อันประกอบไปด้วยหลักการย่อย เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตุลาการ หลักการประกันความยุติธรรมในทางเนื้อหา เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ จะต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างเต็มที่ ประการหนึ่ง และรัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่

ฝ่ายตุลาการ โดยที่อำนาจทั้งหลายเหล่านี้มิได้มีการแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่หากมีการควบคุมและถ่วงดุลระหว่างกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และด้วยเหตุนี้เองจึงไม่ควรกำหนดให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจอื่นอย่างเด็ดขาด โดยมีต้องได้รับการควบคุมและตรวจสอบจากอำนาจอื่น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการให้สิทธิแก่พลเมืองในการใช้สิทธิทางศาล เมื่อบุคคลดังกล่าวถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และการยอมรับหลักการดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีฐานะเป็นประธานแห่งสิทธิได้อย่างแท้จริง¹⁰

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง และให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้าย จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติกฎหมายซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง (ซึ่งเท่ากับมีอำนาจในทางบริหาร) แต่ในขณะเดียวกัน ได้มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งนั้นด้วย (ซึ่งอาจถือเสมือนว่าเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ) โดยมีพิกัดต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวสมควรต้องให้มีการตรวจสอบหรือไม่

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้ตอกย้ำถึงการบัญญัติกฎหมายอันเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐต่อไปอีกว่า “ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้าย” ซึ่งเท่ากับว่า การใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จะไม่อาจถูกตรวจสอบได้แม้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้าย ย่อมเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีโอกาสในการเข้าชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้ง ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ ในการใช้สิทธิ

พลเมืองของรัฐ อีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ดี หลักนิติรัฐมิได้ประกันซึ่งความยุติธรรมเท่านั้น แต่หากยังคำนึงถึงความมั่นคงแห่งนิติฐานะอีกด้วย เพิ่งอ้าง, น. 2.

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 10.

ทางศาลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ในมาตรา 28 นั้น มีอาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ รวมถึงหลักการที่ให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงนั้น ก็อะไรซึ่งความหมาย เนื่องจากมิได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ สามารถเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่า ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้หรือไม่ และจะกล่าวให้ถึงที่สุด ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการขัดกันซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดนั้น มีลักษณะที่ขัดต่อหลักประกันการใช้สิทธิทางศาลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และส่งผลให้ขัดต่อหลักนิติรัฐโดยที่ไม่อาจปฏิเสธเป็นอย่างอื่นไปได้¹¹

4.1.2 ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของการยุบพรรคการเมือง

4.1.2.1 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดกระทำการอันมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากปรากฏหลักฐานก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่หากปรากฏภายหลังจากที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมาตรา 103 วรรคแรก

¹¹ ด้วยเหตุผลที่ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการย่อยประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ และหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการเป็นหลักการย่อยของหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ดังนั้น เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบทใด ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ก็ย่อมส่งผลเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการใหญ่ไปโดยปริยาย

แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง”

ในขณะเดียวกัน มาตรา 239 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งได้

แต่ในขณะที่มาตรา 239 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง”

ประกอบกับ เมื่อมาตรา 111 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลาห้าปี แล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่า หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว หากหลักฐานเช่นว่านั้นได้ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับบุคคลที่กระทำการดังกล่าวหรือไม่

ในขณะที่หากพยานหลักฐานได้ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายหลังที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นไปแล้ว อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดก็จะมีได้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกต่อไป หากแต่จะเป็นอำนาจของศาลฎีกาในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้น ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคของบุคคล¹² ซึ่งเป็นหลักการที่ได้มีการบัญญัติและให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” และมาตรา 30 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” โดยหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่กล่าวถึงสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจาก

¹² หลักความเสมอภาค (le principe d' égalité) เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง หากแต่เสรีภาพเป็นเรื่องที่บุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้าถึงได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเสรีภาพแต่ประการใด ดังนั้น ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคมิได้หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะที่แตกต่างกันมิได้ ในกรณีที่เป็นเรื่องแตกต่างกัน เช่น ในสถานการณ์ที่ต่างกัน หรือในสภาพแตกต่างกัน หรือในกรณีที่มีมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม หรือมุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำที่กำลังดำรงอยู่ การเลือกปฏิบัติดังกล่าวย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมและไม่ถือว่าขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, (มิถุนายน 2543), น. 167.

รัฐอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ซึ่งการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค¹³

จึงเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นการเลือกตั้งในคราวเดียวกัน แต่เพียงเพราะเหตุที่พยานหลักฐานซึ่งอาจทำให้เชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ได้ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กรณีจึงต้องถือว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นว่านี้ เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคล รวมถึงความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง ในการมีโอกาสดูแลแสดงพยานหลักฐานหรือต่อสู้คดีในชั้นศาล¹⁴ หากหลักฐานเช่นว่านั้นได้ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง¹⁵ เพราะอย่างไรแล้ว การดำเนินกระบวนการวินิจฉัยคดีเพื่อยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญต่อพรรคการเมืองที่เชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในช่วงเวลาก่อนหรือหลังที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง และได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งมาแล้วโดยองค์กรใด การดำเนินการดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญก็มิได้มีความแตกต่างกัน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคแก่บุคคล รวมถึงพรรคการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งนั้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลเพียงองค์กรเดียว ในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหรือไม่ก็ตาม

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538), น. 94-95.

¹⁴ ในที่นี้ คือศาลฎีกาสำหรับกรณีที่เป็นกรณีเลือกตั้งในระดับประเทศ และศาลอุทธรณ์ ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 239 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้

¹⁵ เนื่องจากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดี

อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสงสัยเกิดต่อไปได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่มีผลแตกต่างกันเช่นนี้ ย่อมทำให้ความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองเกิดขึ้นได้ง่าย เนื่องจากหากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอคติต่อพรรคการเมืองใด ก็อาจพยายามแสวงหาพยานหลักฐานก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อมิให้พรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสในการต่อสู้คดีในชั้นศาล ด้วยเหตุที่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ในขณะเดียวกัน หากเป็นพรรคการเมืองอื่นๆ ซึ่งมีได้มีอคติด้วยแล้ว ก็อาจจะมีการแสวงหาพยานหลักฐาน ในภายหลังที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว เพื่อให้พรรคการเมืองดังกล่าวได้มีโอกาสในการต่อสู้คดีในชั้นศาลต่อไป

นอกจากนี้ ในการพิจารณาคดียุบพรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย และพรรคพลังประชาชน ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551 ที่ 19/2551 และที่ 20/2551 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 อาจทำให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรคของศาลรัฐธรรมนูญในวันนั้น ได้มีการรับฟังพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในคดี รวมถึงการพิจารณาคดีที่ถือได้ว่าเป็นธรรมแล้วหรือไม่

โดยเหตุการณ์ในวันที่ได้มีการพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสแก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกร้องในคดี แกลงปิดคดีตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ให้อำนาจไว้ในข้อ 43 โดยกำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการให้โอกาสแก่คู่กรณีในการแถลงเปิดคดีหรือปิดคดีได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร

อย่างไรก็ดี แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ให้โอกาสในการแถลงปิดคดีแก่ผู้ถูกร้อง ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นการรับฟังพยานหลักฐานตามกระบวนการยุติธรรม แต่เนื่องจากภายหลังที่ได้มีการแถลงปิดคดีไม่นานนัก ในวันเดียวกันนั่นเอง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรค และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปีทั้งๆ ที่ข้อกำหนดฯ ของศาลรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเห็นในการวินิจฉัย ในส่วนของตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนมีการลงมติ เมื่อการลงมติเสร็จสิ้นให้ตุลาการซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มา

¹⁶ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 54
วรรคแรก

จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง¹⁷

อันจะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในวันดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเร่งรีบในการพิจารณาคดีเพื่อมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองทั้งสาม ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยเหตุผลของการมีนโยบายทางการเมืองแอบแฝงหรือไม่ก็ตามแต่ อย่างไรก็ตามก็ดี ตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่พึงจะรู้ได้ซึ่งความจริงที่ว่า การพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรคในครั้งนั้นเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมต่อพรรคการเมืองที่ได้รับผลร้ายเช่นนั้นแล้วหรือไม่

4.1.3 ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยผลของการยุบพรรคการเมือง

4.1.3.1 กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นด้วย

แต่เดิมนั้น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดผลในทางกฎหมายกรณีที่พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบไว้ แต่เพียงการห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง ดำเนินการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น¹⁸ ซึ่งนั่นหมายความว่า ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ ยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและมีสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นๆ ได้ รวมทั้งยังไม่สูญเสียซึ่งสิทธิในทางการเมืองอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกศาลสั่งยุบพรรคดังกล่าวด้วย¹⁹

¹⁷ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 53 วรรคแรก

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69

¹⁹ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดผลไว้เพิ่มเติมอีกว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือฟ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง

ซึ่งผลของการยุบพรรคการเมืองในส่วนที่ว่าด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นกำหนดห้าปี นับตั้งแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรค ซึ่งผลตามประกาศของ คปค.ฉบับดังกล่าว ได้ถูกนำไปใช้อ้างอิงในคำวินิจฉัยคดียุบพรรคพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบัญญัติผลจากการยุบพรรคการเมืองในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 237 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติว่า “...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

กรณีจึงเกิดประเด็นปัญหาว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด กฎหมายยังได้กำหนดให้ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคหรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นด้วย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว เสมือนเป็นการบังคับให้ศาลในฐานะผู้ตีความกฎหมายไม่อาจวินิจฉัยให้เป็นอย่างอื่นได้ ประกอบกับหากกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่ผู้กระทำความผิด จึงเท่ากับว่ากฎหมายบังคับให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้บริสุทธิ์เหล่านั้น จะต้องร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ เพียงไม่กี่คน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหลายเหล่านั้นอย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสิทธิเลือกตั้งของบุคคล อันเป็นสิทธิของพลเมืองที่ได้รับคุ้มครองจากรัฐเนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งหากเมื่อใดที่รัฐเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็จะมีผลไปสู่การเสียสิทธิในทางการเมืองของบุคคลดังกล่าวตามมาอีกมากมาย ดังเช่น การเสียสิทธิในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง

หรือประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 95 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา²⁰ การเสียสิทธิในการออกเสียงประชามติ²¹ การเสียสิทธิในการรับสมัครเลือกตั้ง รวมไปถึงการเสียสิทธิในการเข้าชื่อร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมาย²² เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้เจตนารมณ์ตามมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดโทษให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและให้ยุบพรรคการเมืองนั้น จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ถือว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล จึงต้องถือว่าหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนนิติบุคคล ส่วนกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจบริหารพรรค เพราะฉะนั้น หากเกิดกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง บุคคลทั้งหลายดังกล่าวจึงต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำดังกล่าวด้วย

แต่หากได้พิจารณาเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบของนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา ซึ่งหากเกิดกรณีที่กรรมการของนิติบุคคลคนใดคนหนึ่งได้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นทางแพ่งหรือทางอาญา กรรมการที่ได้กระทำการเช่นนั้นเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งตนเองได้กระทำลงไป ในขณะที่กรรมการคนอื่นๆ ซึ่งมีได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ก็ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด แล้วเหตุใดในกรณีของพรรคการเมืองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ต่างกัน จึงต้องกำหนดให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งมีส่วนร่วมรู้เห็นในการกระทำความผิด จักต้องได้รับโทษอันเป็นผลมาจากการกระทำของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่การกระทำของตนเองแต่อย่างใด

โดยเหตุผลประการสำคัญซึ่งทำให้ผู้เขียนมองว่า ความรับผิดชอบของกรรมการบริษัทและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีได้กระทำความผิด ไม่ควรได้รับผลที่แตกต่างกันนั้น เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งถือเป็นโทษอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องรับผิดชอบได้รับผลกระทบไม่ต่างจากโทษในทางอาญาหรือโทษในทางแพ่ง และในบางกรณีอาจถือได้ว่าโทษดังกล่าวร้ายแรงเสียยิ่งกว่าโทษในทางอาญาหรือในทางแพ่งอย่างไม่อาจปฏิเสธได้²³

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163

²³ โดยตัวอย่างของโทษในทางอาญาที่จะเห็นได้ว่าจะมีความรุนแรงน้อยกว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อันถือเสมือนเป็นการเพิกถอนซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองของรัฐ เช่น โทษปรับไม่เกิน 500 บาท เป็นต้น

และด้วยเหตุที่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างยอมรับว่า ความเป็นพลเมืองของรัฐจะถูกแสดงออกมาได้อย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อพลเมืองของรัฐดังกล่าว ได้มีสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งนั่นก็คือ การมีสิทธิเลือกตั้งอันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้การรับรองและคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง ที่แม้จะมีได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่เพียงเพราะบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สั่งยุบพรรคไปแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง และจะกล่าวให้ถึงที่สุด อาจถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการพรากความเป็นพลเมืองไปจากบุคคล²⁴ ทั้งๆ ที่สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่รัฐจักต้องคุ้มครอง

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งแม้หลักการดังกล่าวจะมีได้ห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม องค์กฤษฎีกาบัญญัติจะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจและต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งนอกจากที่กฎหมายดังกล่าว จะต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้แล้ว วิธีการดังกล่าวจะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับวิธีการทางกฎหมายอื่นๆ ยิ่งไปกว่านั้น ผลกระทบของเอกชนที่จะต้องสูญเสียประโยชน์จากการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับแล้ว จะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายต้องการ

โดยเมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นด้วย ซึ่งแม้ว่าเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมีความมุ่งหมายเพื่อต้องการขจัดมิให้มีการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าเมื่อเทียบสัดส่วนของประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับและจะต้องสูญเสีย บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและลดทอนเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนสมควร ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น

²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง หลักนิติรัฐ และศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย,” มติชน, ปีที่ 29, ฉบับที่ 10455, (25 ตุลาคม 2549).

บทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว ยังขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกด้วย

นอกจากนี้ ข้อควรพิจารณาต่อมาก็คือ บทบัญญัติตามมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปด้วยหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ จะมีได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้ง แต่การที่รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกระทำได้ที่จำเป็น ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงร่องรอยของหลักนิติรัฐและการยอมรับหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักความพอสมควรเหตุเป็นหลักการที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปโดยอำเภอใจ อันถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ²⁵ ดังนั้น องค์การต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว โดยจะกระทำการใดๆ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการนี้มิได้²⁶

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้กล่าวมาแล้วว่าบทบัญญัติตามมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ในขณะที่หลักความพอสมควรแก่เหตุ ถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเสมอกับบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปด้วยเช่นเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาผลในทางกฎหมายภายหลังจากการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในประเทศเยอรมันหรือฝรั่งเศส ก็ไม่ปรากฏว่าหากมีการยุบพรรคการเมืองใดแล้ว จะต้องมีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ของพรรคนั้นด้วย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, น. 187, (มิถุนายน 2543).

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น. 128.

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากจะมีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นการลงโทษโดยการตัดสิทธิการเลือกตั้งของบุคคลใดแล้ว ย่อมจะต้องใช้บังคับเฉพาะ ผู้ที่ได้กระทำความผิดเท่านั้น โดยมีใช้การเหมาวมถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งเพียงคาดการณ์ได้ว่า น่าจะมีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ และขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปตามที่ได้มีการรับรอง และคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.1.3.2 กรณีปัญหาของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อ พรรคการเมืองใดถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคย่อมส่งผลในทางกฎหมายต่อสมาชิกภาพของ สมาชิกพรรคการเมืองและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในส่วนของสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นย่อมสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมือง ถูกยุบไป ในขณะที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อขาดจากการเป็น สมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ และไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงผลในทางกฎหมายในเรื่อง ดังกล่าวที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ จะพบว่า ในประเทศเยอรมันนั้นเมื่อพรรคการเมืองใดถูกยุบ จะส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ถูกยุบสิ้นสุดลงทันที และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อเสียสิทธิในทางการเมือง อันเป็นผลโดยตรง จากการวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยหากยังคงสมาชิกภาพสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไว้ อาจถือได้ว่าการห้ามพรรคการเมือง ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ อย่างแท้จริง แต่ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส การยุบพรรคการเมืองกลับไม่ส่งผลใดๆ ในทางกฎหมาย ต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา

อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นปัญหาในเรื่องของการสิ้นสุดลงซึ่งสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากที่พรรคการเมืองถูกยุบดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เป็นกรณีของผลจากการยุบพรรคการเมืองที่มีต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบสัดส่วนหรือบัญชีรายชื่อ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ได้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยความเห็น ของฝ่ายแรกมองว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อถูกยึดโยงกับบัญชีรายชื่อ

ของพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองดังกล่าวถูกยุบ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจึงต้องสิ้นสุดสภาพไปด้วย

ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ได้มีความแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ประกอบกับไม่ได้มีกฎหมายกำหนดว่าเมื่อมีการยุบพรรคการเมืองใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสุดไปด้วย ฝ่ายนี้จึงมองว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อยังคงไม่สิ้นสุด เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามมาตรา 106 (8) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น”

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าวิธีการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้น จะมีที่มาซึ่งอาจแตกต่างกัน แต่เมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทก็มิได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ก็มิได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองถูกยุบไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งอาจถือได้ว่าบุคคลเหล่านั้นขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทก็ยังคงมีอยู่ต่อไป หากสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

แต่อย่างไรก็ดี อาจเกิดประเด็นปัญหาขึ้นในกรณีที่พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ แล้วต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน ซึ่งเท่ากับว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับคนนั้นยังคงมีอยู่ตามที่มาตรา 106 (8) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หากเมื่อใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับคนนั้นตายหรือลาออก ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเดิมที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ ก็จะไม่สามารถเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้นได้ เนื่องจากในเวลาที่พรรคการเมืองถูกยุบ ผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อในลำดับถัดไป ยังมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ รวมถึงยังมิได้มีสิทธิใดๆ ในทางการเมือง ดังนั้น เมื่อไม่มีพรรคการเมืองแล้ว บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองดังกล่าวจึงไม่อาจมีอยู่ได้อีกต่อไป

4.2 ปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการพิจารณาเสนอคำร้องเพื่อขอให้มีการพิจารณาคดี ยุบพรรคการเมือง

4.2.1 ปัญหาเรื่องขั้นตอนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่พรรคการเมืองได้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการทั้งที่เป็นมูลเหตุร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบได้

เมื่อมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดถึงมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้ด้วยเหตุต่างๆ เช่น กรณีที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา หรือกรณีที่พรรคการเมืองไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เป็นต้น อันอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่พรรคการเมืองอาจถูกยุบได้ในกรณีที่มูลเหตุไม่ร้ายแรง

ในขณะที่มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้กำหนดถึงมูลเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้ด้วยเหตุต่างๆ เช่น กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าการกระทำให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งมูลเหตุตามบทบัญญัติของมาตรานี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่มูลเหตุร้ายแรงในการที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้เพื่อพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี แม้ทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น จะมีการบัญญัติไว้ซึ่งมูลเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจนำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อยุบพรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามเช่นนั้นได้ไม่ต่างกัน แต่ด้วยเหตุที่ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในเหตุที่ต่างกันนี้ มีขั้นตอนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นกรณีของมูลเหตุ

ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 93 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดไว้ แต่หากเป็นกรณีของการกระทำตามมูลเหตุตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กฎหมายได้กำหนดให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด ซึ่งอัยการสูงสุดต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นควรก็ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องก็นายทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากทั้งสองฝ่ายเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดต่อไป ซึ่งหากเกิดกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่แต่งตั้งคณะทำงานให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องได้เอง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดไว้

โดยประเด็นปัญหาอาจเกิดขึ้น เมื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม ทั้งในกรณีที่เป็มูลเหตุร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ซึ่งทำให้เกิดประเด็นข้อสงสัยได้ว่า ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นเช่นไร กล่าวคือ ต้องมีการเสนอเรื่องรวมการพิจารณาคดีไว้ด้วยกัน หรืออาจแยกขั้นตอนในการดำเนินการได้ตามแต่ละข้อหา เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อแต่ละมูลเหตุของการยุบพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ อาจมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น หากเกิดกรณีที่พรรคการเมืองถูกกล่าวหาทั้งในกรณีที่ถือเป็นมูลเหตุร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ก็สามารถดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแยกต่างหากออกจากกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการรวมการพิจารณาคดีโดยการยื่นให้อัยการสูงสุดพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในกรณีที่พรรคการเมืองได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นมูลเหตุที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในขณะที่หากเป็นมูลเหตุร้ายแรงกฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ดังนั้น หากให้มีการรวมการพิจารณาคดีเข้าไว้

ด้วยกันแล้ว จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และอาจส่งผลถึงขนาดเป็นปัญหาในเรื่องอำนาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในท้ายที่สุด²⁷

²⁷ โดยประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ ได้ปรากฏในข้อเท็จจริงที่ได้มีการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้ยื่นคำร้องเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบการกระทำของพรรคประชาธิปัตย์ใน 2 กรณี คือ กรณีแรก พรรคประชาธิปัตย์ถูกกล่าวหาว่าได้รับเงินบริจาคจากบริษัททีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านทางบริษัท เมชไฮอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น 258 ล้านบาท โดยทำสัญญาซื้อขายว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่างๆ เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจเข้าข่ายกระทำผิดตามมาตรา 66 (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 94 (3) (4) (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ส่วนกรณีที่สองคือ พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากเงินกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง จากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมาย และจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 62 และ 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และมาตรา 82 และ 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้มีมติให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ในทั้ง 2 ข้อหา คือ กรณีที่พรรครับเงินบริจาค 258 ล้านบาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นมูลเหตุร้ายแรงและต้องเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการยื่นคำร้องต่อศาล และอีกข้อหาหนึ่งคือ พรรคมิได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรค 29 ล้านบาท รวมทั้งรายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นมูลเหตุที่ไม่ร้ายแรงและเป็นอำนาจของนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ในวันเดียวกันนั่นเอง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยว่าสำหรับประเด็นเงินกองทุน 29 ล้านบาทนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเอกฉันท์ให้ยุบพรรค แต่มีปัญหาในข้อกฎหมายตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ว่าควรแจ้งต่ออัยการสูงสุดหรือศาลรัฐธรรมนูญ จนได้มีมติออกมา 3 ต่อ 2 เสียง

4.3 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองอันเกิดจาก การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ

4.3.1 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลฎีกาวินิจฉัย เป็นอย่างไรแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญต้องถือตามนั้น ไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่นได้

ดังเช่น ในกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เมื่อประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยไว้แล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้วินิจฉัยตามที่กฎหมายบัญญัติ ...จึงถือเป็นที่ยุติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและดุลพินิจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวได้” และ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551 เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชนซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ และเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกาจะเป็นผู้วินิจฉัย ...จึงถือเป็นที่ยุติตามคำสั่งของศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาดังกล่าวได้ทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีใช้ศาลที่มีอำนาจรับวินิจฉัยอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาด้วย”

ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับศาลอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี การที่

เห็นควรให้ส่งอัยการสูงสุดเพราะกรณีนี้มีหลักฐานที่เกี่ยวข้องกันกับประเด็นแรก จึงได้ส่งเรื่องทั้ง 2 ประเด็นให้อัยการสูงสุดพิจารณา เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของการยุบพรรคการเมืองต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งกลับได้มีมติครั้งใหม่ โดยให้ความเห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในข้อหาเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจำนวน 29 ล้านบาท โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาตามที่ได้เคยมีมติในครั้งก่อน

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญเอง เพื่อให้ประกอบในการพิจารณาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของตน จึงต้องถือได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะ และมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นของตนเอง ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวได้เอง ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณาคดี การรับฟังข้อเท็จจริง การประชุมเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคดี รวมถึงการทำคำวินิจฉัยคดี

เมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองคดีข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งแตกต่างกัน กล่าวคือในคดีแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากได้มีการพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ในขณะที่คดีหลังศาลฎีกาจะเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากได้พบการกระทำความผิดภายหลังที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะแต่องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก็จะได้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาสของการได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง รวมถึงเมื่อพิจารณาถึงความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาด ก็ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามาตรฐานในการรับฟังข้อเท็จจริงของทั้งสององค์กร ย่อมมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “เมื่อประเด็นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาได้วินิจฉัยมาแล้วนั้น เป็นประเด็นข้อเท็จจริงเดียวกับคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา จึงถือเป็นที่ยึดตามคำสั่งของทั้งสององค์กร ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจในการตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงดุลพินิจในคำวินิจฉัยได้” ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นของศาลรัฐธรรมนูญเอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องถือตามข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดตามคำวินิจฉัยขององค์กรทั้งสองดังกล่าวเท่านั้น หากแต่ศาลมีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคดี และใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามที่ตนเองรับฟังได้ ซึ่งผลจากการรับฟังข้อเท็จจริงอาจแตกต่างไปจากองค์กรทั้งสองดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในมาตรฐานการรับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญในทุกๆ คดีที่ไม่ควรมีความแตกต่างกัน

4.3.2 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับไว้ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจตีความเป็นอย่างอื่นได้

ดังเช่น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย²⁸ ว่า “...แม้ตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องและคำแถลงการณ์ของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องจะยืนยันว่า พรรคการเมืองหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรค จะไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ตามกฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจโต้แย้งได้ แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้...”

หรือ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว²⁹ เห็นว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติไว้เป็นการเด็ดขาดว่า ถ้ามีการกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งและปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดของกฎหมายที่บัญญัติไว้เด็ดขาดแล้ว แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้”

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายประกอบ ดังเช่น มาตรา 68 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว” และมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง ได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจใช้ดุลพินิจยุบพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้ แต่มิใช่บังคับให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งยุบพรรคการเมืองเสมอไป

²⁸ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551

²⁹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2551

ด้วยเหตุที่การยุบพรรคการเมืองนอกจากจะเป็นการทำลายซึ่งสถาบันทางการเมืองแล้วยังส่งผลต่อการทำลายซึ่งหลักเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคล เพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น การตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ควรต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด และเมื่อบทบัญญัติของกฎหมายมิได้มีสภาพบังคับเด็ดขาด ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรตุลาการซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง รวมทั้งเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่นและได้รับความไว้วางใจมากที่สุดองค์กรหนึ่ง จึงควรใช้ดุลพินิจที่ตนมีอยู่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบให้มากที่สุด ให้สมกับที่ได้รับมอบความเชื่อมั่นและความไว้วางใจดังที่ผ่านมา

4.3.3 กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ให้การกระทำความผิดของบุคคลเพียงคนเดียวเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบและให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับกรรมการบริหารพรรคคนอื่น ๆ ที่แม้ไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดก็ตาม

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยยุบพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 และได้มีคำวินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า “...หลักการห้ามออกกฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มีที่มาจากหลักการที่ว่าไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่หลักการดังกล่าวใช้บังคับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาเท่านั้น...” และ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ย่อมมีผลใช้บังคับแก่กรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนในขณะที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองนั้น...”

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นคดียุบพรรคการเมืองคดีแรกที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนต้องรับผิดชอบต่อการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค ทั้งนี้ ตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 27 ชำร่วยยิ่งกว่านั้น การกำหนดโทษดังกล่าวยังเป็นไปในลักษณะที่มีผลย้อนหลังลงโทษกับบุคคลอีกด้วย

โดยในประเด็นของการกำหนดโทษที่มีผลย้อนหลังแก่บุคคลนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะมีโทษในทางอาญา แต่ผลกระทบที่บุคคลจะได้รับย่อมรุนแรงไม่ต่างจากโทษทางอาญา หรือบางครั้งอาจมีความรุนแรงเสียยิ่งกว่า ด้วยเหตุที่สิทธิเลือกตั้งเป็นสิ่งที่แสดงออกซึ่งความเป็นพลเมืองของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงต้องถือว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นการพรากไปซึ่งสิทธิของพลเมืองของบุคคลอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ นอกจากนี้ การกำหนดผลในทางกฎหมาย

ให้มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคล จึงเท่ากับเป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป อันเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจใช้บังคับได้ และเหตุผลประการสำคัญที่ระบบกฎหมายไม่ยอมรับให้มีการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคล เนื่องจากต้องการให้หลักประกันและคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจอรัฐ อันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่³⁰

และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “..หากผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเสียเอง ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่ในตัวแล้วว่า กรรมการบริหารพรรคคนนั้นมีทั้งเจตนาและการกระทำความผิด ยิ่งกว่าเพียงรู้เห็นเป็นใจกับผู้อื่นเสียอีก จึงย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนอื่นเป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอีกต่อไป เพราะกรรมการบริหารพรรคที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งก็มีฐานะเป็นกรรมการบริหารพรรคในขณะที่กระทำความผิดด้วย จึงเป็นกรณีที่ร้ายแรงกว่ากรณีบุคคลอื่นที่มีใช้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กระทำ อันเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่าเมื่อกฎหมายห้ามกระทำความผิดสิ่งชั่วร้ายใดไว้ สิ่งที่ชั่วร้ายมากกว่านั้นย่อมถูกห้ามไปด้วย ซึ่งตรงกับสามัญสำนึกของสุจริตชนทั่วไป และตรงกับตรรกะที่ว่า “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น”

ดังนั้น ...เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมทางการเมืองที่ดีงาม และเพื่อให้เกิดผลในทางยับยั้งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก จึงวินิจฉัยให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ถูกร้อง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในขณะที่กระทำความผิด เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่³¹

ในกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการเน้นย้ำตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกันบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับตามกฎหมายว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคแล้ว

³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24.

³¹ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551

จะต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดเป็นเวลาห้าปี ซึ่งศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอย่างอื่นได้”

โดยเมื่อพิจารณาถึงหลักการตีความของรัฐธรรมนูญ จะพบว่า มิได้มีความแตกต่างจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรประเภทอื่นๆ ซึ่งหลักในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะต้องพิเคราะห์บทบัญญัติทั้งฉบับอย่างเป็นเอกภาพ และต้องตีความให้สอดคล้องกัน โดยต้องไม่ตีความให้บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงหลักการบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการตีความรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตีความต้องตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคง³²

ยิ่งไปกว่านั้น หลักการตีความของรัฐธรรมนูญยังประกอบไปด้วยหลักการมีผลบังคับในทางปฏิบัติของบทบัญญัติทุกบทบัญญัติ เมื่อเกิดกรณีของการขัดแย้งกันซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสองมาตรา ผู้ตีความรัฐธรรมนูญจะต้องตีความโดยไม่ทำให้บทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งการตีความรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องเมื่อเกิดกรณีของการขัดแย้งกันของบทบัญญัติ คือ การตีความให้บทบัญญัติทั้งสองมีผลใช้บังคับได้ทั้งคู่ ทั้งนี้ โดยอาจลดขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองมาตราลงเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน³³

แต่จากการพิเคราะห์คำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่ผ่านมาด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พยายามตีความเรื่องอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาคดีไปในลักษณะที่เป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเอง ดังเช่นที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจตรวจสอบหรือรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานให้ต่างจากที่องค์กรอื่น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” ซึ่งเท่ากับว่า ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าตนเองไม่มีแม้แต่ดุลพินิจในการ

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การตีความกฎหมายมหาชน,” ใน การใช้การตีความกฎหมาย งานวิชาการรำลึก ศาสตราจารย์นิติ ตึงศภัทย์ ครั้งที่ 13, (กรุงเทพมหานคร : กองทุนศาสตราจารย์นิติ ตึงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 345-346.

³³ เพิ่งอ้าง.

พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่กลับต้องถือตามข้อเท็จจริงที่องค์กรอื่นได้มีการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว และจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนดังกล่าวนี้เองที่อาจจะแสดงให้เห็นได้ว่า ในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญคงมีหน้าที่ไม่ต่างจากกระบอกเสียงเพียงรอคอยการทำหน้าที่ในการประกาศ เพื่อเน้นย้ำให้บุคคลทั่วไปได้ตระหนักว่า การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งขององค์กรอื่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเท่านั้น

นอกจากนี้การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ให้ถือว่าพรรคการเมืองได้กระทำการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางในรัฐธรรมนูญ หากพบว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่ง มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งเกิดขึ้น อันเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบ และกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่แม้จะมีได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปี ซึ่งการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นว่านี้ เท่ากับเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสองบทบัญญัติขัดแย้งกัน กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักนิติธรรมไว้ใน มาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”³⁴ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญ

³⁴ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือการปกครองโดยกฎหมาย เป็นข้อความคิดของระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน โดยมีนักคิดที่ชื่อว่า Albert Venn Dicey กล่าวไว้ใน Introduction to the study of the Law of the Constitution (1885) ซึ่งเป็นหนังสืออนุสาวรีย์ของเขาว่า Rule of Law มีเนื้อหาหลัก 3 ประการ กล่าวคือ 1) ไม่มีบุคคลใดถูกลงโทษหรือถูกกระทบซึ่งสิทธิและร่างกาย เว้นแต่มีการกระทำซึ่งขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการปกติธรรมดา และศาลปกติธรรมดา วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น นั่นหมายความว่า Rule of Law ตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีดุลพินิจ 2) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาและอยู่ภายใต้ระบบศาลปกติธรรมดาอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การสร้างระบบศาลเฉพาะสำหรับฝ่ายปกครองจึงไม่เป็นไปตาม Rule of Law 3) สิทธิและเสรีภาพใน Rule of Law เกิดจากการรับรองโดยกฎหมายปกติธรรมดาหรือศาลปกติธรรมดา ไม่ใช่เกิดจากรัฐธรรมนูญ

ได้ดีความบัพัญญุติตามมาตรา 237 โดยเคร่งครัด อันเป็นผลให้แม้ผู้ที่มีได้กระทำผิดก็ต้องได้รับโทษจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น อันเป็นการทำลายซึ่งหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะที่รัฐมุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคล รวมไปถึงขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน ด้วยเหตุที่บุคคลต้องรับโทษในสิ่งที่พวกเขามีได้กระทำ

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตัดสิทธิการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่น ๆ ซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด โดยมิได้ให้แม้แต่โอกาสในการเข้าชี้แจงหรือโต้แย้งพยานหลักฐานที่เกิดขึ้น จึงย่อมเป็นการขัดต่อหลักการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

โดยความคิดเรื่อง Rule of Law ของ Dicey ไม่ได้เป็นระบบระเบียบหรือสร้างหลักการทั่วไป แต่มุ่งหมายเอากับกรณีเฉพาะในอังกฤษเท่านั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ความคิดของ Dicey จะถูกวิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะประเด็นที่ Dicey ไม่ยอมรับอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ไม่ยอมรับระบบศาลปกครอง และสนับสนุนความสูงสุดของรัฐสภามากกว่าความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่นับได้ว่า Dicey เป็นผู้ริเริ่มและทำให้ Rule of Law แพร่หลาย

ต่อมา ได้มีนักคิดฝ่ายแองโกลแซกซอน เช่น Raz, Hayek, Fuller พัฒนาหลักนิติธรรมคลาสสิกของ Dicey ให้ชัดเจนขึ้น กล่าวสำหรับ Joseph Raz นั้น เขาสรุปให้เห็นเป็นรูปธรรมถึง "Rule of Law" ว่าต้องประกอบด้วย 1) กฎหมายต้องมีผลไปข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง 2) กฎหมายต้องมีความมั่นคงและแน่นอน ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงบ่อย 3) กฎเกณฑ์และกระบวนการในการตรากฎหมายต้องชัดเจน 4) หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องได้รับการประกัน 5) หลักการเกี่ยวกับความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม การฟังความทุกฝ่าย 6) องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมการกระทำขององค์กรอื่น อำนาจนี้ไม่ได้ไร้ซึ่งขอบเขตหากแต่ต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย 7) สิทธิการเข้าถึงองค์กรตุลาการต้องได้รับการรับรองและเป็นไปโดยง่าย 8) องค์กรในกระบวนการยุติธรรมอาญาไม่มีอำนาจดุลพินิจเว้นแต่มีกฎหมายกำหนด ปิยนุตร แสงนกกุล, "นิติรัฐ (Rechtsstaat, Etat de droit) ไม่เหมือนกับนิติธรรม (Rule of Law)," หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, (9 เมษายน 2552)