

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

แม้ว่าการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ จะได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกนับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ซึ่งเหตุที่อาจทำให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองนั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกพร้อมกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งได้มีการประกาศใช้ในเวลาต่อมา

จากการศึกษาพัฒนาการและบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในส่วนแนวความคิดและพัฒนาการในการยุบเลิกพรรคการเมืองของประเทศไทยนั้น อาจแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ ก่อนที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (ก่อนปีพ.ศ. 2540) และภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว โดยในช่วงก่อนที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้นจำนวน 6 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2535 ซึ่งมูลเหตุและข้อจำกัดในการยุบพรรคการเมืองในช่วงเวลานี้ จะประกอบไปด้วยทั้งในส่วนของข้อห้ามที่เป็นหลักการใหญ่ๆ เช่น การห้ามมิให้พรรคการเมืองที่กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อหลักกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹ และในส่วนของรายละเอียดของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เช่น เมื่อพรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค² หรือการที่พรรคการเมืองดังกล่าวไม่มีสมาชิก

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13 (1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 30 (1) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 35 (1)

² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 (7)

ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป³ ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ เป็นต้น

ในขณะที่องค์กรผู้ใช้อำนาจในพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นจะเป็นอำนาจของศาลฎีกา⁴ ซึ่งเท่าที่ปรากฏจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาที่ผ่านมา⁵ พรรคการเมืองที่ถูกศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบพรรค ดังเช่น พรรคประชาเสรี พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเกษตรกร⁶ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลจากการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวจะส่งผลเพียงให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลง อย่างไรก็ดี หากสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว แต่ไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็ย่อมสิ้นสุดลง⁷ เท่านั้น

ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองแทนศาลฎีกาซึ่งมีอำนาจมาแต่เดิม ประกอบกับเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ขึ้นใช้บังคับซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดถึงมูลเหตุและข้อจำกัดในการยุบพรรคการเมืองไว้เพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ อาทิเช่น กรณีที่พรรคการเมืองมิได้ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด⁸ หรือการห้ามพรรคการเมืองที่กระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

³ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29 (4) และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 46 (4)

⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4911/2539 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5017/2540 และคำสั่งศาลฎีกาที่ 3671/2535

⁶ คำสั่งศาลฎีกาที่ 4289/2529

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 124 (8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 114 (9)

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29

หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁹ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง นอกจากจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลง เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ แล้ว ยังได้มีการกำหนดผลไว้เพิ่มเติมต่อไปอีกว่า เมื่อพรรคการเมืองใดถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ซึ่งเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองนั้นจะไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้อีก ภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป¹⁰

อย่างไรก็ดี ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้อยู่นั้น ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2549 ซึ่งนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ต่อมา ได้มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ แต่ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ไม่เห็นด้วยกับการประกาศยุบสภาของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากคาดการณ์ว่าการกระทำดังกล่าวจะส่งผลต่อนโยบายทางการเมือง จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้พรรคการเมืองทั้งสามพรรคไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้น ประกอบกับเมื่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งซึ่งมีผลบังคับใช้ในขณะนั้น ได้กำหนดให้การเลือกตั้งในเขตใดมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว กรณีที่จะถือได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องได้รับคะแนนเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยได้มีความพยายามในการติดตามการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองอีกฝ่ายว่าได้มีการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือไม่

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69

ในเวลาต่อมา พรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นคำร้องต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองว่า พรรคไทยรักไทย ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองได้มีการส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ทั้งนี้ คำร้องของอัยการสูงสุดที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทยนั้น ให้เหตุผลว่า เนื่องจากกรรมการบริหารระดับสูงของพรรคไทยรักไทยและในฐานะผู้แทนของพรรคไทยรักไทย กระทำการอันมีลักษณะเป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 66 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ ยังได้มีคำร้องให้ยุบพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย ด้วยเหตุผลว่าได้กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ (3) อีกด้วย

ต่อมา พรรคไทยรักไทยได้ยื่นฟ้องพรรคประชาธิปัตย์ในข้อหาว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้กระทำการใส่ร้ายสร้างเรื่องระบอบทักษิณ การว่าจ้างพรรคเล็กเพื่อล้มการเลือกตั้ง และการขัดขวางผู้สมัครในจังหวัดสงขลา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องก่อนที่จะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดในเวลาไล่เลี่ยกัน โดยคำร้องของอัยการสูงสุดที่ขอให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์ สรุปว่า พรรคประชาธิปัตย์โดยหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค กรรมการบริหารและสมาชิกพรรค ได้กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ (3) และเป็นฐานความผิดเช่นเดียวกับคำร้องยุบพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า

แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่ทันที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมือง ตามที่อัยการสูงสุดได้มีการยื่นคำร้อง ก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเมื่อคณะบุคคลดังกล่าวได้เข้ายึดอำนาจได้สำเร็จจึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อมาได้ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 โดยประกาศยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกต่อไป รวมทั้งได้มีการออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และในกรณีนี้ที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรค ประกอบกับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเพื่อยุบพรรคการเมืองจากเดิมที่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มาเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาคดีหรือการใด ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทน¹¹

จึงเท่ากับว่า บรรดาคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญในเวลานั้น ได้กลายมาเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายหลังที่ได้มีการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นคดีที่ค้างพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 5 พรรค ผลปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ถูกยุบจำนวนทั้งสิ้น 4 พรรค คือ พรรคไทยรักไทย พัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า เว้นเพียงแต่พรรคประชาธิปัตย์เท่านั้นที่พ้นจากการถูกกล่าวหา ซึ่งผลจากการมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองในครั้งนี้นำให้เกิดประเด็นถกเถียงในสังคมเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากผลจากคำวินิจฉัยคดียุบพรรคของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคและให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรค ซึ่งอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูป

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35

การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3¹² อันอาจถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดบทลงโทษที่ให้มีผลย้อนหลังและมีผลร้ายต่อบุคคลผู้ซึ่งมิได้กระทำความผิด แต่กลับต้องได้รับโทษจากการกระทำของบุคคลอื่น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 237 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้สมควรรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

ประกอบกับ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ซึ่งมูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบพรรคการเมือง โดยอาจสรุปได้ดังนี้

¹² ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

1. ข้อจำกัดในทางรูปแบบ

1.1 พรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรคการเมืองและแจ้งต่อนายทะเบียนภายหลังจากที่ได้มีการสั่งให้หัวหน้าพรคจัดทำภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง)¹³

1.2 พรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 82)¹⁴

1.3 พรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไทยซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่ถึงห้าปี¹⁵ เข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรคการเมืองหรือยอมให้มีการกระทำการใดๆ อย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรคการเมือง (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง)

1.4 พรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรคการเมืองจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่ต้องห้าม เช่น บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือต่างประเทศ หรือองค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย เป็นต้น (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 69)

2. ข้อจำกัดในทางเนื้อหา

2.1 พรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรคการเมือง แต่พรคการเมืองนั้นยังต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง)

2.2 พรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามรัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว (มาตรา 94 (1))

¹³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2553 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2553

¹⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4-5/2553

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 8

2.3 พรรคการเมืองฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 94 (2))

2.4 พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 94 (3))

2.5 พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 94 (4))

2.6 พรรคการเมือง กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 43)

2.7 พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยรู้หรือควรรู้ว่าสิ่งนั้นได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 65)

2.8 พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาค เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 66)

2.9 พรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลนั้นเข้าใจผิดว่าพรรคการเมืองอื่นกระทำผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 หรือโดยกลั่นแกล้งพรรคการเมืองอื่นโดยปราศจากมูลความผิด (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 104)

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาในแง่บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องว่าด้วยการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังเช่นในมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติโดยให้ใช้ถ้อยคำที่ “ให้ถือว่า” จึงเท่ากับว่าผู้ร่างกฎหมายได้กระทำการเป็นผู้พิพากษาหรือตีความกฎหมายเสียเอง เนื่องจากการให้ถือว่าย่อมเท่ากับเป็นการบังคับเด็ดขาด ให้ผู้ตีความกฎหมายไม่อาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้

รวมทั้งการที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า กรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นในการกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งแล้ว ให้ถือว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบต่อการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน และเป็นเหตุให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ซึ่งแม้จะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียงบางคน แต่กลับต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเท่ากับเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป เมื่อขังน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับกรณีที่เป็นการทำลายซึ่งเสรีภาพและเจตจำนงอันร่วมกันของประชาชนในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่ว่าด้วยมูลเหตุของการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะพบว่า ได้มีการกำหนดเหตุที่แม้จะเป็นเรื่องของการดำเนินกิจการหรือไม่ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในส่วนของการดำเนินการของสมาคมหรือพรรคการเมืองโดยทั่วไป ให้มีผลถึงขนาดที่อาจทำให้พรรคการเมืองซึ่งกระทำการหรือไม่กระทำการเช่นนั้น ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้ ดังเช่น กรณีที่พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 82) หรือกรณีที่พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และแจ้งต่อนายทะเบียนภายหลังจากที่ได้มีการสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง) รวมไปถึงกรณีที่พรรคการเมืองได้กระทำการบางอย่าง เช่น พรรคการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 43) หรือกรณีที่พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยรู้หรือควรรู้ว่าสิ่งนั้นได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 94 (5) ประกอบกับมาตรา 65) ซึ่งจากเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เอง จะเห็นได้ว่า ล้วนเป็นเหตุที่อาจเกิดจากการกระทำของบุคคลภายในพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน และเป็นเหตุที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องรายละเอียด

เพียงเล็กน้อยของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เมื่อเทียบกับผลที่จะเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนการกระทำความผิดกล่าว ซึ่งนั่นก็คือการมีผลถึงขนาดที่ทำให้พรรคการเมือง อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณามูลเหตุและข้อจำกัดในการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ ดังเช่น ในประเทศเยอรมันซึ่งได้มีการบัญญัติถึงมูลเหตุที่พรรคการเมืองของเยอรมัน อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันสั่งยุบได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งกำหนดไว้เพียง 2 กรณี¹⁶ กล่าวคือ กรณีแรก ต้องเป็นกรณีที่พรรคการเมืองนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลิดรอนหรือทำลายซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และกรณีที่สอง การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นจะต้องเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของรัฐ จึงจะถือว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีอำนาจในการสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นได้

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ได้มีการรับรองสถานะของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁷ ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มีการกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองและการยุบเลิกพรรคการเมือง จะต้องเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสมาคม ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 และรัฐบัญญัติว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936

โดยที่รัฐบัญญัติว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการข่มขู่และคุกคามทุกรูปแบบ ที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลบนดินแดนของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติถึงเหตุหรือพฤติการณ์ที่หากสมาคมหรือการรวมกลุ่มของคณะบุคคลใดได้กระทำการเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ก็อาจเป็นเหตุให้ถูกยุบเลิกสมาคมหรือการรวมกลุ่มเช่นนั้นได้ อันได้แก่ สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีรูปแบบหรือการจัดการที่แสดงออกในลักษณะทางการเมือง หรือมีลักษณะช่องสุ่มกำลังหรือเตรียมกำลังเพื่อใช้ในการต่อสู้ ในกรณีที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน

¹⁶ โดยไม่ปรากฏรายละเอียดที่ว่าด้วยมูลเหตุหรือข้อจำกัดของการยุบพรรคการเมืองในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 4

ของชาติ หรือมุ่งโจมตีความมั่นคงของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ สมาคมหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีกิจกรรมที่มุ่งบั่นทอน หรือทำให้มาตรการที่เกี่ยวกับการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ หรือในกรณีที่มาคมหรือกลุ่มบุคคลที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง ความรุนแรงที่มีต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากชาติกำเนิด รูปลักษณะภายนอก ชาติพันธุ์เดียวกัน เชื้อชาติ หรือความเชื่อทางศาสนา หรือกลุ่มบุคคลหรือสมาคมที่โฆษณาชวนเชื่อถึงแนวคิดหรือทฤษฎี เพื่อพิสูจน์หรือส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชังหรือความรุนแรง เป็นต้น

จึงจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่ว่าด้วยการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติถึงมูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบพรรคการเมือง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศไทย แต่มูลเหตุและข้อจำกัดส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่เป็นการมุ่งคุ้มครองถึงระบอบการปกครองภายในประเทศและการดำรงอยู่ของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ จากการศึกษาถึงมูลเหตุและข้อจำกัดในการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ ทั้งในส่วนของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ ให้ถือว่าการกระทำของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน ซึ่งได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เป็นการกระทำของพรรคการเมืองทั้งพรรค ดังที่มาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้

โดยสรุปผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 237 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำ “ให้ถือว่า” นั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป รวมทั้งการกำหนดให้มูลเหตุและข้อจำกัดบางกรณี ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดหน้าที่ให้พรรคการเมืองต้องกระทำการหรือห้ามกระทำการ อันเป็นลักษณะของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยทั่วไป โดยให้มีผลที่หากพรรคการเมืองที่ได้กระทำการหรือไม่กระทำการเช่นว่านั้น อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบได้ ดังที่ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดมูลเหตุของการยุบพรรคการเมืองที่มากเกินไปว่าขอบเขตของการมีสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายที่จะถือเป็นเหตุให้มีผลถึงขนาดเป็นการยุบพรรคการเมืองได้ จะต้องเป็นกรณีที่พรรคการเมืองได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีลักษณะร้ายแรง หรือมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันโดยอาจส่งผลกระทบต่อ

การปกครองของประเทศ ดังเช่น การกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครอง หรือการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของรัฐเป็นสำคัญ แต่มีสาเหตุที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการโดยทั่วไป หรือเป็นเพียงเพราะการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเท่านั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น เพราะมีเช่นนั้นแล้วการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อการจัดตั้งพรรคการเมืองมากเกินไปจนสมควร รวมถึงเป็นการขัดต่อหลักการอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

เมื่อพิจารณาในส่วนของการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นกระบวนการเริ่มต้นอันจะนำไปสู่การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองต่อไปนั้น โดยที่มาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง”

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นที่ได้มีการบัญญัติให้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดนั้น อาจถือได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจถูกตรวจสอบได้แม้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้ง ยังเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิทางศาล เมื่อสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ถูกระงับ¹⁸ และในท้ายที่สุดอาจถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมโดยไม่อาจปฏิเสธได้

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28

และเมื่อพิจารณาในส่วนของการพิจารณาคดีซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามที่ มาตรา 239 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ประกอบกับมาตรา 103 วรรคแรก และมาตรา 111 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามีความผิดฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง¹⁹ ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ปราบกฏ หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเอง ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้ กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ภายหลังจากที่ได้มีการ ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา โดยให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลาห้าปี²⁰

จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้มีหน้าที่ในการวินิจฉัย ชี้ขาดคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน ในการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน โดยอาศัยกระบวนการ ของการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ระหว่างสององค์กร ซึ่งส่งผลให้กระบวนการวินิจฉัยคดีในคดีที่มีลักษณะเดียวกันย่อมมี ความแตกต่างกันไปด้วย อันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคลสองกลุ่มอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พบหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดซึ่งเชื่อได้ว่า มีการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ก่อนที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัคร ดังกล่าวก็อาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือต้องมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดยผู้สมัครรายนั้นมิได้มีโอกาสในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือใช้สิทธิทางศาลตามหลักของ

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 วรรคแรก

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111 วรรคแรก

กระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้เป็นที่สุด ในขณะที่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พบการกระทำความผิดภายหลังจากที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีหน้าที่ได้เพียงยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรายนั้นที่กำหนดเวลาห้าปีต่อไป ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครที่กระทำการดังกล่าว จะได้มีโอกาสในการชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานของตนต่อศาลฎีกา ซึ่งเป็นการดำเนินการไปตามหลักกระบวนการยุติธรรม

จึงเท่ากับว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้พบพยานหลักฐานซึ่งเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพียงในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยมีเงื่อนไขของการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหรือไม่เป็นเกณฑ์ ทั้งๆ ที่อาจเป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในคราวเดียวกัน ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วบุคคลทั้งสองกลุ่มจึงมิได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่ต้องกลับได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค²¹ อันเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนขององค์กรผู้ที่มีอำนาจเริ่มในการเสนอเรื่องว่าควรให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองหรือไม่ ในกรณีที่เป็นการอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่ามีความผิดซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองที่กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งถูกยุบได้ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบว่าควรยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเพื่อยุบพรรคดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในส่วนขององค์กรผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดียุบพรรคการเมืองตามกฎหมายไทยนั้น เดิมกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อยุบพรรคการเมืองที่ได้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทย อำนาจในการยุบพรรคการเมืองก็ได้กลายมาเป็น

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ²² ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพื่อมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเช่นเดียวกับในประเทศเยอรมันที่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ²³

แต่สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น นอกจากการยุบพรรคการเมืองจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (decret) ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวยังอาจถูกตรวจสอบได้โดยสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาว่ารัฐกฤษฎีกาที่สั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศเยอรมันและประเทศไทยที่ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง โดยมีต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรใดอีก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลของการยุบพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่า แต่เดิมนั้นบทลงโทษจากการยุบพรรคการเมืองได้กำหนดไว้เพียงว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด ห้ามมิให้กรรมการบริหารของพรรคการเมืองนั้นดำเนินการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่²⁴ แต่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดผลไว้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคนั้นด้วย²⁵

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²³ กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69

²⁵ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุ อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา 82 หรือเหตุตามมาตรา 94 และปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำความผิดแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำความผิดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

ทั้งนี้ ผลจากการยุบพรรคการเมืองที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ปรากฏขึ้นครั้งแรก ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด...ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติผลของการยุบพรรคการเมืองไว้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 237 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

จึงจะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวที่กำหนดให้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดเวลาห้าปีนั้น จึงเท่ากับเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยไม่อาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ กรณีจึงถือได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้ศาลต้องวินิจฉัยคดีไปตามที่ผู้ร่างกฎหมายได้ให้อำนาจเสมือนเป็นผู้พิพากษา ในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นเสียเอง

ยิ่งไปกว่านั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นเป็นเวลาห้าปี จึงเท่ากับว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้ การกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพียงคนเดียว อาจมีผลเท่ากับเป็นการกระทำของพรรคการเมืองทั้งพรรค และเมื่อเกิดกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ก็จะมีผลถึงกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นๆ ด้วย ซึ่งจะทำให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามไปด้วย ซึ่งแม้ว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองเหล่านั้น จะมีได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองคนนั้นก็ตาม แต่ก็อาจต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาห้าปีได้ โดยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวจะส่งผลให้บุคคลนั้นต้องเสียสิทธิในทางการเมืองหลายประการ เช่น การเสียสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

เป็นผู้แทนของปวงชน หรือการเสียสิทธิในการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีพักต้องกล่าวถึงผลที่เกิดขึ้นต่อสมาชิกของพรรคการเมืองคนอื่นๆ ที่ต้องสูญเสียซึ่งสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองนั้นอีกต่อไป

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการลงโทษบุคคลผู้ที่มีได้กระทำความผิด แต่กลับต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป จนสมควรและขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป รวมถึงการลงโทษบุคคลโดยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่มีใช้ผู้กระทำความผิด จึงถือเสมือนได้ว่าเป็นการพรากซึ่งความเป็นพลเมืองไปจากบุคคลที่ต้องได้รับการลงโทษในสิ่งที่ตนมิได้กระทำ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลภายหลังจากการยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน ยังพบว่าได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เพิ่มเติมว่า ห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคตัวแทนของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ²⁶ ทั้งนี้ การที่ประเทศเยอรมันได้มีการกำหนดห้ามในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อเป็นแก้ปัญหาในการก่อตั้งพรรคการเมืองที่ต้องการสืบต่อนโยบายหรืออุดมการณ์ อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ดังเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย ด้วยเหตุที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย ในส่วนของผลภายหลังจากการที่พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบนั้น มิได้มีการบัญญัติห้ามมิให้มีการก่อตั้งพรรคตัวแทนขึ้นมาใหม่ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางข้อเท็จจริงขึ้นมาว่า เมื่ออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็ได้มีการเตรียมการเพื่อดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ต่างก็มีได้มีอุดมการณ์หรือนโยบายที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองเดิมที่ถูกยุบไปเท่าใดนัก อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคอีกครั้งหนึ่งได้ เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศสที่แม้พรรคการเมืองจะถูกยุบไป แต่ก็มิได้มีกฎหมายห้ามมิให้ดำเนินการจัดตั้งพรรคขึ้นมาใหม่ได้ในทางกลับกัน พรรคการเมืองอาจก่อตั้งขึ้นภายใต้ชื่อและรูปแบบใหม่ แต่ทั้งนี้ หากยังคงมีการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายอยู่เช่นเดิม ก็อาจเป็นเหตุให้พรรคการเมืองดังกล่าวถูกยุบอีกครั้ง

โดยสรุปผู้เขียนจึงเห็นว่า ผลจากการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อาจมิได้มีผลเป็นการลงโทษพรรคการเมืองที่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้อย่างแท้จริง เพราะท้ายที่สุดแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเดิมที่ได้กระทำการ

²⁶ รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ.1967 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1994 มาตรา 33

อันชัดต่อกฎหมายและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปแล้วนั้น ก็ยังคงเป็นผู้มีอำนาจภายใน
พรรคการเมืองที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยอาจเปลี่ยนสถานะเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง แต่ยังคงไว้
ซึ่งอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางกำเนินการของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่
อยู่เช่นเดิม อีกทั้ง ยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าพรรคการเมืองที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ยังคงไว้ซึ่ง
อุดมการณ์หรือแนวนโยบายของพรรค หรือสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งภายในพรรค ที่ไม่แตกต่างไป
จากพรรคการเมืองเดิมที่ถูกยุบไปแต่อย่างใด ดังในกรณีตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยอำนาจ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีคำพิพากษาให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์โดย
พรรคชาติไทย และพรรคพลังประชาชน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 แต่ในภายหลังสมาชิก
พรรคการเมืองเหล่านั้น ก็ยังจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ภายใต้อุดมการณ์ที่ไม่ต่าง
จากเดิม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการใช้และการตีความกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ
จากแนวคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่สั่งให้ยุบ
พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์และพรรคพลังประชาชน จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้
และตีความกฎหมายในลักษณะที่เป็นการจำกัดขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเอง ทั้งในส่วนของ
กระบวนการวิธีพิจารณาคดี และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อนำมาใช้ประกอบในการ
วินิจฉัย รวมถึงการตีความในลักษณะที่ไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลเองสามารถใช้ดุลพินิจในการ
วินิจฉัยคดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้การเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ
ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นจำนวนมากได้รับความคุ้มครอง
ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้คงไว้ซึ่งเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วย
เรื่องของการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เดิมนั้นกฎหมาย
ว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดมูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้
ในหลายกรณี ทั้งในส่วนของข้อห้ามที่เป็นหลักการใหญ่ๆ ดังเช่น การห้ามมิให้พรรคการเมือง
กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือกระทำการล้มล้างการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ

ในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในลักษณะต่างๆ ไป อาทิเช่น กรณีที่พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีที่พรรคการเมืองไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามกฎหมาย และไม่ได้รายงานการใช้จ่ายเงินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งนอกจากในส่วนของบทบัญญัติที่เป็นเรื่องของรายละเอียดเล็กน้อยดังกล่าวแล้ว ก็ได้ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป หรือขัดต่อหลักการที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้รับรองและคุ้มครองไว้

แต่อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ที่ได้มีการประกาศใช้มาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่พรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน อาจมีผลเป็นการกระทำของพรรคการเมืองทั้งพรรค และหากพรรคการเมืองใดถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรค ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกับกรรมการบริหารพรรคทุกคน โดยมีกำหนดเวลาห้าปีนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคนั้น แม้จะไม่ปรากฏว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ได้รับผลร้ายเหล่านั้น ได้มีส่วนรู้เห็นถึงการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ซึ่งได้รับผลกระทบมากเกินไปจนสมควรทั้งยังเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ รวมถึงเป็นการบัญญัติกฎหมายซึ่งขัดแย้งกันเองในกฎหมายฉบับเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พบว่า ยังคงมีการกำหนดให้เหตุบางเหตุซึ่งเป็นเพียงการกระทำของพรรคการเมืองในกิจการโดยทั่วไป มีผลถึงขนาดที่อาจทำให้พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเกินไปจนสมควรเช่นกัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยให้มีการยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ให้ถือว่าการกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ถือว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองทั้งพรรค และในส่วนของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ที่แม้จะมีได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบไปก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ให้คงไว้ซึ่งมูลเหตุหรือข้อจำกัดของการยุบพรรคการเมืองในกรณีเดียว คือ กรณีที่พรรคการเมืองได้กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่จะมีผลให้พรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้น ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้มีผลได้จริงในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นในคดียุบพรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย หรือพรรคพลังประชาชน ล้วนแสดงให้เห็นถึงปัญหาจากการใช้อำนาจในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ไม่ว่าจะเป็นการตีความในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดีของตน หรือเป็นการตีความซึ่งไม่คำนึงถึงหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ ยิ่งไปกว่านั้น เหตุดังกล่าวยังส่งผลเป็นการทำลายซึ่งหลักประกันและคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจอธิปไตย ขัดต่อหลักการใช้สิทธิทางศาล และอาจถือได้ว่าขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในท้ายที่สุด

ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นควรว่า ในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ควรต้องเป็นไปภายในขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ตามที่ตนเองมีอยู่ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ก็ย่อมต้องใช้อำนาจดังกล่าวในการบัญญัติกฎหมายที่มีให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนสมควร หรือขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ขัดต่อหลักประชาธิปไตย และกล่าวให้ถึงที่สุดจะขัดต่อหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมมิได้

ในขณะที่ฝ่ายบริหารเองซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ก็ย่อมจะต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารเองจะต้องไม่ดำเนินการใดๆ ที่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้

และประการสุดท้ายสำหรับฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรรัฐทั้งสององค์กรดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การใช้และการตีความกฎหมายขององค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงต้องเป็นไปในลักษณะที่ได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนสมควร รวมทั้งไม่ควรตีความกฎหมายเป็นการปิดโอกาสในการใช้ดุลพินิจเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนคดี โดยการต้องถือตามข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามที่องค์กรอื่นได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้แล้วเท่านั้น แต่หากองค์กรตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลเอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันอยู่กับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาขององค์กรอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการมีผลเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จริงตามที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้การรับรองและคุ้มครองไว้