

วิเคราะห์ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพ
ในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองมาแล้ว 6 ฉบับ ซึ่งในแต่ละฉบับจะมีหลักการเกี่ยวกับให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับสภาพสังคมในขณะนั้นว่าประชาชนได้มีความตระหนักในเสรีภาพของตนเพียงใด ซึ่งหากนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่นแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแก่ประชาชนมากกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่น อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อให้ประชาธิปไตยเกิดการพัฒนามากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วจะเห็นได้ว่าได้มีการบัญญัติหลักการสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 328 ซึ่งทั้งสองมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดตั้ง การจัดองค์กร การดำเนินการ สมาชิกภาพ และอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับ

หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

มาตรา 328 นอกจากนี้ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผย ซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงทำได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่น ทั้งในส่วนของจำนวนคนที่จัดตั้งเป็นพรรคการเมือง และการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้า

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ถูกยกเลิกไป แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์ในส่วนของกาให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมาตรการในการยุบพรรคการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 แต่ในส่วนของหลักการในการให้เสรีภาพจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นยังคงมีปรากฏอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามแม้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะกระทำได้ง่ายขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่หากมีการบัญญัติกฎหมายในส่วนของกาเลิกหรือยุบพรรคการเมืองโดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ประโยชน์ของการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยง่ายก็จะถูกทำลายลงไปมากที่สุด ซึ่งจากบทบัญญัติในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 บางมาตราก็อาจมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติถึงกรณี ที่พรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งดังนี้

- (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค
- (2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (3) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น ตามมาตรา 70 ถึง มาตรา 73
- (4) ไม่ทำการประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญคือ นโยบาย ข้อบังคับ และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา 25
- (5) องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามมาตรา 26
- (6) ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คนจากทุกภาค และไม่มีสาขาพรรคในทุกภาคภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามมาตรา 29

(7) ไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามมาตรา 35

(8) ไม่ใช่จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนให้เป็นที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปตามมาตรา 62

(9) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 66 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือมาตรา 53 กล่าวคือ

- กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

- กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิก หรือให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคหรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

- รับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อ

- ก. กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน

- ข. กระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- ค. กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

- ง. กระทำการอันอาจเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

- รับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือ

ดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก

- ก. บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

- ข. นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียน

สาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

ค. นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

ง. องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

จ. บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคล ทั้งสี่ข้อข้างต้น

ฉ. บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติดังกล่าว เฉพาะในส่วนของการยุบพรรคการเมืองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 จนถึงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2550 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 81 พรรค จากจำนวนพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ณ วันที่ 26 มีนาคม 2550 ทั้งหมด 108 พรรค ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า แม้จะมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่พรรคการเมืองที่ยังคงสามารถดำรงอยู่ได้กลับมีจำนวนน้อย ไม่ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนพรรคการเมืองทั้งหมด ซึ่งสาเหตุที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้นั้นเป็นเพราะมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงบทบัญญัติดังกล่าวว่ามีความจำเป็น และอยู่ในขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เหมาะสมหรือไม่

4.1.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในส่วนของการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญของไทยทั้งฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา จากแต่เดิมเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพที่สามารถถูกจำกัดได้โดยกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างไร ก็ต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองบัญญัติไว้ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 และ

พ.ศ.2550 แล้วได้มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็พบว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะบริบูรณ์ ไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพย่อมมีขอบเขต ซึ่งได้แก่ขอบเขตที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินั่นเอง และ ขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพกรณีทั่วไปตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 นอกจากนี้ขอบเขตการใช้สิทธิยังอาจเกิดจากการขัดกันของสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 นั้นนอกจากมาตรา 47 วรรคหนึ่งแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกหนึ่งมาตรา คือในมาตรา 328¹ ซึ่งอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติถึงรายละเอียดในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ว่าควรมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า (1) นี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้แยกการจัดตั้งพรรคการเมือง และการจัดตั้งพรรคการเมือง ออกจากกันโดยใช้ถ้อยคำที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

แต่หากมาพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 แล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ นำกระบวนการจัดตั้งพรรคการเมือง มารวมกับ กระบวนการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยนำการจัดตั้งพรรคการเมืองมาเป็นเงื่อนไขในการมีสถานะเป็นพรรคการเมือง โดยปรากฏได้ชัดในนิยามของคำว่าพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้² และหากพิจารณาต่อไปในมาตรา 75³ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ยัง

¹ มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3)

(4)

(5)

² มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

เป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองที่ได้รับจัดแจ้งการจัดตั้งจากนายทะเบียนเท่านั้นที่สามารถดำเนินกิจการในฐานะพรรคการเมืองได้ เนื่องจากมาตรา 75 เป็นมาตราที่กำหนดโทษแก่ผู้ดำเนินการเช่นเดียวกับพรรคการเมือง หรือเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมืองโดยมิได้จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งโทษที่กำหนดก็มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และมีใช้ว่าหากกลุ่มบุคคลตามมาตรา 8⁴ มาขอจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง (หรือที่ในพระราชบัญญัติฉบับก่อนๆ เรียกว่า การจดทะเบียนพรรคการเมือง)⁵ แล้วนายทะเบียนจะรับจัดแจ้งเสมอ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการขอรับจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ในมาตรา 14⁶ ซึ่งหากพบว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์นายทะเบียนก็จะไม่รับจัดแจ้งพรรคการเมือง

"พรรคการเมือง" หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

³ มาตรา 75 ผู้ใดโดยเจตนาสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปดำเนินการเช่นเดียวกับพรรคการเมืองหรือเข้าลักษณะเป็นพรรคการเมืองโดยมิได้จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

⁴ มาตรา 8 ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

⁵ แนวความคิดเรื่องการนำการจดทะเบียนพรรคการเมือง มาเป็นเงื่อนไขในการมีฐานะเป็นพรรคการเมือง ปรากฏตั้งแต่ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน ทั้งที่ในขณะนั้นแนวคิดนี้เกิดขึ้นมาเพื่อควบคุมพรรคการเมืองมิให้มีการจัดตั้งได้ เนื่องจากในสมัยนั้นยังยึดแนวคิดเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ การมีพรรคการเมืองจะก่อให้เกิดความแตกแยกในบ้านเมือง ซึ่งไม่น่าตรงกับแนวความคิดในปัจจุบัน

⁶ มาตรา 14 เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 และมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน

(2) นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา 10

ดังนั้นจึงถือได้ว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2540 จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้และเป็นเสรีภาพชนิดที่ไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ เพราะฉะนั้นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตาม มาตรา 4,14 และ 75 จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์ในการขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองใน (2) ว่า นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดต่อมาตรา 10 ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 10⁷ แล้วจะพบว่ามาตรา 10 บัญญัติไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับ

(3) เอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 11 และมาตรา 13

(4) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติตามมาตรา 12 และ

(5) ชื่อพรรคการเมืองและภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอไว้ตามมาตรา 13 หรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าคุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (1)(2)(4) หรือ (5) ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

⁷ มาตรา 10 พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ⁸ และยังมีส่วนหนึ่งคล้ายกับขอบเขตการใช้สิทธิที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าจะสามารถบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ได้หรือไม่ การจะตอบปัญหานี้ก็ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติในมาตรา 10 ประกอบ มาตรา 14 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็พบว่า เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองและยังให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งที่เป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด จึงอยู่ว่าการใช้เสรีภาพก็ย่อมต้องมีขอบเขต แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะนำขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพมาเป็นเหตุในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้ไม่ได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนในการจดทะเบียนพรรคการเมืองจะพบว่าหากนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมืองผู้ยื่นคำขออาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็เห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองก็ได้ประกันสิทธิของผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมาเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และน่าจะเป็นการเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแล้ว แต่ดังที่ได้พิจารณาในขั้นต้นแล้วว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างเด็ดขาด องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิได้ การที่นำการจดทะเบียนมาเป็นเงื่อนไขในการมีสถานะเป็นพรรคการเมือง เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้จะทำให้บทบัญญัตินั้นมีลักษณะที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากเพียงใด ก็มิอาจทำให้บทบัญญัติดังกล่าวนั้นกลับชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้

โดยสรุปแล้ว ปัญหาในส่วนนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะที่เป็นเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2550 กลับมิได้คำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่กลับตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองโดยลอกเลียนหลักการพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ผ่านๆ มา โดยมีได้คำหนึ่งว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับเดิมตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญคนละฉบับ ซึ่งมีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบ

⁸ มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ในปัจจุบันจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 แต่ก็ตามแต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีสาระสำคัญในส่วนของกรอบระเบียบพรรคการเมืองเป็นอย่างเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

4.1.2 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในส่วนของกรอบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ 2550

การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นผลมาจากเสรีภาพของมนุษย์ และเป็นเครื่องมือในการประกันเสรีภาพและป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศเปลี่ยนไปสู่ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ เนื่องจากหากไม่มีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองแล้ว การปกครองประเทศก็จะเป็นไปอย่างยากลำบาก ผู้ที่มีอำนาจเพียงคนเดียวก็อาจจะปกครองประเทศไปในแนวคิดของตน โดยไม่ใส่ใจถึงความคิดของบุคคลอื่น แต่หากมีการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดอย่างเดียวกันแล้ว อำนาจในการต่อรองและเสนอแนวคิดของตนย่อมมีมากขึ้นกว่าการที่คนเพียงคนเดียวจะแสดงความคิดเห็นออกมา

ดังนั้นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีทั้งประเทศที่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และประเทศที่ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง⁹ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะไม่มีกรให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด

นอกจากการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองแล้ว เสถียรภาพของพรรคการเมืองก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนให้ความเชื่อถือและไว้วางใจได้ จนสามารถมีเอกลักษณ์ของตนเอง สัมกับความเป็นนิติบุคคลที่พรรคการเมืองมีอยู่แล้วได้ เอกลักษณ์ดังกล่าวนี้ย่อมมาจากบรรดาเหล่าสมาชิกที่มารวมกลุ่มกันขึ้นจนเป็นพรรคการเมืองนั่นเองที่จะต้องมีความเชื่อมั่นด้วยว่า สถาบัน

⁹ บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บทแก้ไข มาตรา 9 ได้บัญญัติว่า “การบัญญัติสิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่หรือปฏิเสธสิทธิหรือเสรีภาพประการอื่นของประชาชน”

การเมืองของตนจะต้องมีความมั่นคงและยืนยาวทำกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องต่อไป และเมื่อพรรคการเมืองสามารถสร้างความรู้สึกมั่นใจดังกล่าวขึ้นมาในหมู่ประชาชนแล้ว พรรคการเมืองก็จะเป็นพื้นฐานสำหรับสมาชิกที่จะสร้างเสริมและพัฒนากิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน และจะเป็นการสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปที่มีความคิดเห็นทางการเมืองในแนวทางเดียวกันกับพรรคการเมืองนั้น ๆ หันมาให้ความสนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกใหม่เพื่อสร้างสรรค์และจรดใจแนวความคิดร่วมกันนั้นต่อไป

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองออกเป็นสองประการ ประการแรกคือ เหตุตามมาตรา 65 เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเหตุจากการยุบรวมพรรคหรือยุบเลิกตามข้อบังคับพรรค ส่วนประการที่สองคือ เหตุตามมาตรา 66 เนื่องจากพรรคการเมืองมีพฤติการณ์หรือกระทำการอันเข้าข่ายล้มล้างหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

จากข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2550 มีพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคทั้งสิ้นจำนวน 81 พรรค ได้แก่

ตารางที่ 2 จำนวนพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

ข้อมูล ณ วันที่ 26 มีนาคม 2550

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
1	มวลชน	18 สิงหาคม 2541	ยุบพรรคร่วมกับพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
2	ปฏิรูป	4 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
3	มหาชาฎริธิปไตย	10 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
4	ชีวิตใหม่	10 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
5	ชาตินิยม	24 สิงหาคม 2542	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
6	ชาติสามัคคี	27 มกราคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
7	ไทยก้าวหน้า	27 มกราคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
8	ธรรมรัฐ	11 กรกฎาคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
9	รักชาติ	21 ธันวาคม 2543	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
10	ประชาสังคม	11 มกราคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
11	ไทยพัฒนา	11 มกราคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
12	ประชารัฐ	15 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 62
13	แนวร่วมเกษตรกร	27 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
14	พลังสามัคคี	27 กุมภาพันธ์ 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
15	ไทยสามัคคี	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
16	ชาติเกษตรกรไทย	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
17	รักสามัคคี	9 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
18	รามสยาม	14 สิงหาคม 2544	ยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค มาตรา 65 วรรคหนึ่ง(1)
19	สังคมประชาชน	16 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
20	พิทักษ์ไทย	30 สิงหาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
21	เสรีธรรม	6 กันยายน 2544	ยุบพรรครวมกับพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
22	ชาวไร่ชาวนาไทย	6 กันยายน 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
23	ศรัทธาประชาชน	13 กันยายน 2544	ยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค มาตรา 65 วรรคหนึ่ง(1)
24	พลังเกษตรกร	18 กันยายน 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
25	นิติมหาชน	9 ตุลาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
26	ประชาชน	16 ตุลาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
27	พัฒนาสังคม	27 ธันวาคม 2544	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
28	ถิ่นไทย	10 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
29	เอกภาพ	17 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 62
30	สังคมไทย	31 มกราคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
31	สังคมใหม่	28 กุมภาพันธ์ 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
32	พลังไทย	12 มีนาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
33	ชานาพัฒนาประเทศ	28 มีนาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29 และมาตรา 35
34	ความหวังใหม่	28 มีนาคม 2545	ยุบพรรคพร้อมกับพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
35	พลังใหม่	13 มิถุนายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
36	โบราณรักษ์	18 กรกฎาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
37	พัฒนาไทย	23 กรกฎาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29 และมาตรา 35
38	สร้างสรรค์ไทย	19 กันยายน 2545	ยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1)
39	ไทยรวมพลัง	19 กันยายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
40	วิถีไทย	24 กันยายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 62
41	เกษตรเสรี	22 ตุลาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 และมาตรา 26
42	นำไทย	5 พฤศจิกายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
43	ชาติประชาชน	5 พฤศจิกายน 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
44	เสรีไท	12 ธันวาคม 2545	ยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1)
45	ไทยมหารัฐ	12 ธันวาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 35
46	ไทยธรรมาธิปไตย	12 ธันวาคม 2545	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
47	สังคมประชาธิปไตย	18 มีนาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
48	ไทยมหาชน	24 เมษายน 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
49	แก้ปัญหาชาติ	6 พฤษภาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29 และยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1)
50	สันติภาพ	17 มิถุนายน 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
51	พลังมหาชน	10 กรกฎาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 และมาตรา 26
52	สังคมพัฒนา	14 ตุลาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29 และยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1)
53	ไทยเสรี	14 ตุลาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 และมาตรา 26
54	ไท	28 ตุลาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 และมาตรา 62
55	อำนาจประชาชน	11 ธันวาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
56	เกษตรกร	16 ธันวาคม 2546	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
57	เสรีธรรม	22 มกราคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
58	ไทยประชาธิปไตย	13 พฤษภาคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
59	เกษตรก้าวหน้า	29 กรกฎาคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
60	พรรคพลังเสรีธรรม	31 สิงหาคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
61	พรรคก้าวหน้า	14 กันยายน 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
62	พรรคไทยพิทักษ์ไทย	14 กันยายน 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
63	พรรคชาติพัฒนา	21 กันยายน 2547	ยุบพรรครวมกับพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
64	พรรคชาวไทย	7 ตุลาคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26

ที่	ชื่อพรรคการเมือง	วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง	เหตุที่มีคำสั่ง
65	พรรคชาติประชาไท	7 ตุลาคม 2547	มีสมาชิกพรรคไม่ถึงสิบห้าคน
66	พรรคแรงงานไทย	7 ตุลาคม 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
67	พรรคเสรีประชาธิปไตย	11 พฤศจิกายน 2547	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
68	พรรครวมไทย	6 มกราคม 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
69	พรรคชาติประชาชน	6 มกราคม 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
70	พรรคต้นตระกูลไทย	6 มกราคม 2548	ยุบพรรครวมกับพรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองหลัก ตามมาตรา 73
71	พรรคประชาธรรม	7 เมษายน 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
72	พรรคพัฒนาสังคมไทย	21 มิถุนายน 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
73	พรรคแรงงาน	21 มิถุนายน 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
74	พรรคชาติพัฒนา	21 มิถุนายน 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
75	พรรคชาติประชาธิปไตย	9 สิงหาคม 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 62
76	พรรคทางเลือกที่สาม	4 ตุลาคม 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
77	พรรคประชาชนไทย	27 ตุลาคม 2548	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
78	พรรคเสรี	10 มกราคม 2549	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29
79	พรรครู้แจ้งเห็นจริง	9 กุมภาพันธ์ 2549	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 26
80	พรรครักภักดีไทย	18 เมษายน 2549	ยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค ตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (1)
81	พรรคประชาชาติไทย	25 กรกฎาคม 2549	ไม่ดำเนินการตามมาตรา 29

เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า สาเหตุหลักที่พรรคการเมืองถูกยุบนั้นเป็นเพราะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 65 (5) ซึ่งในมาตรานี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างของคณะรัฐมนตรีที่เป็นหลักในการพิจารณานั้นปรากฏสาเหตุของการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65(5) เพียงสองประการเท่านั้น คือ ยุบพรรคการเมืองในกรณีของพรรคการเมืองไม่กระทำกิจการบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ และองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้ปรากฏเหตุในการยุบพรรคการเมืองใน (5) ของมาตราดังกล่าวเพิ่มขึ้นมาอีกสองเหตุ คือ การยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และการยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้และไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน หลังจาก queประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่างดังกล่าวแล้วส่งมายังที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอีกประการ คือ การยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกได้เป็นจำนวนห้าพันคนภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองได้อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

มาตรานี้มีการอภิปรายกันมากเนื่องจากการกำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองคงอยู่ได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ยังมีเจตนารมณ์ให้การยุบพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้โดยยาก โดยกำหนดให้การที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งสมาชิกแต่ไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป และการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปกำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นการกำหนดรายละเอียดที่มากเกินไปจนทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในการยกร่างนั้นมีสมาชิกหลายท่านที่ได้อภิปรายและมีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายแรกเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนได้บังคับพรรคการเมืองมากเกินไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้เห็นข้อบกพร่องและนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 328(2) ซึ่งในมาตรานี้คือการที่ไม่ให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้พรรคต้องยุบไป โดยกรณีนี้เป็นกรกระทำที่ไม่ได้เป็นโทษการที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถสู้ได้เขาก็ต้องแพ้ แต่เราไม่สามารถไปกำหนดให้เขาเลิกเนื่องจาก

เขาสู้อย่างไร แต่ในกรณีที่กำหนดไว้ใน (5) นั้นเป็นการกระทำที่ตั้งใจ และเมื่อไม่ได้กระทำตามที่กำหนด ก็ต้องได้รับโทษ เพราะเป็นหน้าที่พรรคการเมืองต้องประพฤติปฏิบัติให้ดี

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญมาตรา 328(2) ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้เลย กล่าวคือ ถ้าหากไม่ประชุมใหญ่หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองแล้วไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบต้องยุบ การที่เขียนเข้าไปอย่างนี้ดูไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเพียงสองสาเหตุคือ การไม่ส่งสมาชิกกับสมาชิกไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ยุบพรรคการเมืองเท่านั้น การที่ไปกำหนดเช่นนี้ดูจะเป็นหนักกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีก และเรื่องดังกล่าวก็ถือเป็นเรื่องเล็กน้อยจนเกินไป¹⁰

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้โดยง่ายแล้ว การคงอยู่ของพรรคการเมืองภายหลังจากการจัดตั้งแล้วก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แม้บทบัญญัติในส่วนของกรยุบหรือเลิกพรรคการเมืองจะเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจการอย่างถูกต้องภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อประเทศก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ต้องอยู่ในขอบเขตที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 29 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนของกรยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 65 (5) แล้วทำให้มีประเด็นต้องวิเคราะห์ว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นหรือไม่

¹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่สอง (สมัยสามัญครั้งที่ 3), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 13 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4 ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยสามัญ), รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7-8 (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ 6, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 เล่มที่ 2 (สมัยวิสามัญ)

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 25

มาตรา 25 เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรคการเมือง
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมือง
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น
- (4) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 26

มาตรา 26 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา 29 ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 29

มาตรา 29 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 35

มาตรา 35 ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี

การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 62

มาตรา 62 พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปี ถัดไป

จากบทบัญญัติทั้งห้ามาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

(1) มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติในส่วนของการดำเนินกิจการบางอย่างของพรรคการเมืองที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่เพื่อให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเนื่องจากเป็นกิจการที่กระทบต่อพรรคการเมืองโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ผู้ที่ควรจะต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นหัวหน้าพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากกว่า การบัญญัติให้พรรคการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากสมาชิกพรรคต้องรับผลกระทบโดยถูกยุบพรรคย่อมเป็นบทลงโทษที่รุนแรงเกินกว่าจำเป็น อีกทั้งยังกระทบถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกด้วย

(2) มาตรา 26 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง เพื่อให้สมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมืองเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้นในการบริหารพรรคก็ควรที่จะให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมด้วย และเป็นการป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองเป็นของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามแม้มาตรา 26 จะมีเจตนารมณ์ดังกล่าวก็ตาม แต่การไม่ดำเนินการตามมาตรา 26 มีผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ก็เห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกินจำเป็นและกระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพนั้น เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 26 ถือได้ว่าเป็นเพียงรายละเอียดในการดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การฝ่าฝืนไม่ดำเนินการไม่ควรมีโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมือง โดยอาจจะกำหนดโทษเฉพาะหัวหน้าพรรคหรือกรรมการพรรคที่มีการดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 26 หรืออาจจะกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวไม่ผูกพันพรรคการเมืองน่าจะเป็นบทลงโทษที่เหมาะสมมากกว่า

(3) มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประนีประนอมทางความคิดระหว่างฝ่ายที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรงัดพรรคการเมือง กับฝ่ายที่ไม่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นส่วนใหญ่มี

ความโน้มเอียงไปในทิศทางที่เห็นควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง แต่เห็นควรให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินงานของพรรคการเมืองของตนก็สามารถไปจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือนโยบายที่แตกต่างออกไปได้ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ควรจะมีขอบเขตเพื่อไม่ให้เกิดกระทบต่อเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่ต้องการให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภาจนบริหารงานไม่ได้ดังเช่นในอดีต จึงได้มีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคตามรัฐธรรมนูญมาตรา 328 (4) ซึ่งได้รับการขยายความโดยมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ว่าต้องมีสมาชิกพรรค 5,000 คนขึ้นไปกระจายตามภาคต่าง ๆ และมีสาขาพรรคทุกภาค ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่าย อีกทั้งในมาตรา 328 นั้นก็ได้มีการบัญญัติให้รัฐต้องให้การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรค โดยไม่ได้มีความหมายถึงขนาดที่ว่า หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคแล้วจะต้องถูกยุบพรรคแต่อย่างใด การกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีสมาชิก 5,000 คนขึ้นไป กระจายตามภาคทุกภาคและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา จึงขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของจำนวนสมาชิกพรรคหรือสาขาพรรคการเมืองนั้นน่าจะเป็นองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินที่รัฐจะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นมากกว่าที่จะมากำหนดโทษของการมีจำนวนสมาชิกหรือสาขาพรรคตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29

(4) มาตรา 35 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในแต่ละปีโดยประกาศให้สาธารณชนทราบเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกพรรคหรือประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองและเรื่องอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด รวมทั้งสามารถตรวจสอบได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของตนมากน้อยเพียงใด แต่การกำหนดให้พรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมดำเนินงานของพรรคการเมืองจนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ การกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความจริงและประกาศให้สาธารณชนทราบตามมาตรา 35 โดยกำหนดบทลงโทษถึงขั้นยุบพรรคนั้น ถือได้ว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง

เกินไป โดยการกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่กระทำการดังกล่าวจะต้องถูกยุบทุกกรณี โดยไม่พิสูจน์ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ เจตนาทุจริตหรือไม่ ถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น

(5) มาตรา 62 เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันมีที่มาจากต้องการให้พรรคการเมืองมีรากฐานที่มั่นคง สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน รัฐจึงต้องการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง เพื่อที่จะสามารถคงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอก ซึ่งเงินทุนจากภายนอกส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากนักการเมือง และเพื่อที่จะสามารถต่อรองผลประโยชน์กับพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นสามารถเข้าเป็นรัฐบาลและดำเนินนโยบายบริหารประเทศได้ ซึ่งสภาพพรรคการเมืองก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 นี้ ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังมีสภาพที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาครวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าวยังไม่เพียงพอและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ด้วยเหตุดังกล่าวเพื่อให้เงินที่รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้น ถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องและเกิดประโยชน์แก่พรรคการเมืองและประเทศมากที่สุดจึงต้องมีการควบคุมให้พรรคการเมืองนั้นใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามแม้การใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบก็ตามที่แต่ผลของการไม่ดำเนินการตามมาตรา 62 ที่ส่งผลให้พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินไป การที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นอาจเกิดขึ้นเนื่องจากความบกพร่องของการบริหารงานภายในพรรคการเมืองก็ได้ หรือหากเกิดขึ้นเพราะเจตนาทุจริตของผู้ที่มีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนหรือกรรมการบริหารพรรคบางคนแล้ว ก็ไม่น่าที่จะส่งผลให้พรรคการเมืองต้องรับโทษจากการกระทำดังกล่าวด้วย เนื่องจากพรรคการเมืองถือเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลหลายคน และเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก จึงไม่น่าจะนำการกระทำของคนเพียงบางคนมาเป็นส่วนในการมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้ การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา 62 จึงเป็นการจำกัด

เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกินกว่ากรณีจำเป็น และกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของเสรีภาพนั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ในปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2551 แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีบทบัญญัติในส่วนของการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองโดยมีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

4.2 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในส่วนของกรรณสภา

พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนของกรรณสภาพรรคการเมืองขึ้นมา ซึ่งแตกต่างจากในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2540 ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไว้อย่างใด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้บัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 91 ดังนี้

“พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน
- (3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
- (4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรจะอ้างได้ตามกฎหมาย

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุตาม(1) ถึง(4)นี้ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริงให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพตามวรรคสอง เห็นว่าการประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรค

การเมืองนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกการประกาศได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีให้นำความในส่วนนี้มาใช้บังคับกับกรณีที่พรรคการเมืองมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และต้องกระทำติดต่อกัน หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ทั้งในส่วนของการหาสมาชิกพรรคให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา และในส่วนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 91(1) นี้คล้ายคลึงกับบทบัญญัติในส่วนของการยุบพรรคตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 65(5) ซึ่งบัญญัติให้ยุบพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่สามารถหาสมาชิกพรรคจำนวนห้าพันคนได้ภายในเวลาที่กำหนดตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีข้อแตกต่างระหว่างการยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 กับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 บางประการ กล่าวคือ หากพรรคการเมืองใดไม่สามารถหาสมาชิกพรรคได้จำนวนห้าพันคนภายในเวลาที่กำหนด นายทะเบียนไม่สามารถสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้แต่อย่างใด แต่นายทะเบียนมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้น และหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่าเป็นจริงก็จะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 91 ได้ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะสามารถดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและหากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถที่จะประกาศให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่มีสถานะเป็นพรรคการเมืองเช่นเดียวกับการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายมุ่งที่จะให้พรรคการเมืองต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา หากพรรคการเมืองใดตั้งขึ้นมาแล้ว ไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ต้องสิ้นสภาพพรรคการเมืองไป ทั้งนี้เพื่อให้

สอดคล้องกับนิยามพรรคการเมืองในมาตรา 4¹¹ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 65 แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งให้เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด อีกทั้งในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 328 ยังได้มีการบัญญัติห้ามมิให้เอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ก็ตาม แต่ในเมื่อรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างมีเจตนารมณ์ในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกันแล้ว ก็ไม่น่าที่จะมีการบัญญัติการสิ้นสภาพพรรคการเมืองโดยอาศัยเหตุดังกล่าว หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยเหตุดังกล่าว นั้นขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและรวมถึงเหตุอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91(1) ถึง (4) นั้น เป็นเพียงสิ่งที่พรรคการเมืองควรจะปฏิบัติภายหลังจากการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น หากใช้สาเหตุหลักที่จะทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่มีสถานะของพรรคการเมืองอยู่แต่อย่างใด ซึ่งหากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองนั้นก็ย่อมไม่สามารถที่จะแสดงแนวคิดของพรรคการเมืองออกไปให้ประชาชนรับทราบ อีกทั้งความเป็นตัวตนของพรรคการเมืองนั้นก็สิ้นสุดไปโดยปริยายโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมาบัญญัติให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพอีกแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติในส่วนของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และขัดต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้ นอกจากนี้ในส่วนของมาตราการป้องกันการรวมตัวกัน

¹¹ มาตรา 4 “พรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีเจตนารมณ์ที่จะรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างจริงจังนั้น ก็อาจจะทำได้โดยการไม่จัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ ซึ่งน่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมกว่าการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง

4.3 ปัญหาอันเนื่องมาจากการตีความกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติในมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 72 และมาตรา 73 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ประการนี้ใช้จนถึงปัจจุบันจำนวน 83 พรรค ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบางส่วนก็อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่จะได้แยกวินิจฉัยดังนี้

4.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการตีความกฎหมาย

หลักในการตีความกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งนั่นก็คือ การตีความกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งในการตีความด้วยคำของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ก็จำเป็นที่จะต้องตีความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น โดยได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต้องมีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 328 ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งยุบหรือเลิกพรรคการเมือง ดังนั้นการตีความกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อนำคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญมาวิเคราะห์แล้ว จะเห็นได้ว่ามีคำวินิจฉัยบางเรื่องที่อาจจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการให้เสรีภาพแก่บุคคลในการจัดตั้งพรรค

การเมือง ซึ่งในที่นี้จะยกคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 มาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์

สรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้มีการยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย

อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย โดยอ้างเหตุว่า พรรคไทยรักไทยให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 74 พรรคสอง และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่า เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ให้ลงสมัครได้ นอกจากนี้หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร การกระทำของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66(2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เมื่อความดังกล่าวปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นสมควรยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองทั้งสามตามมาตรา 67 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2549

พรรคไทยรักไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า

- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาล
- นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ผู้ยื่นหนังสือร้องเรียนไม่ได้รู้เห็นการกระทำตามหนังสือร้องเรียนด้วยตนเอง จึงไม่ใช่ผู้เสียหายตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ข้อ 3
- การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ข้อ 40 และการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 19 วรรคสอง และวรรคสาม
- การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 สิ้นผลใช้บังคับไปด้วย เมื่อกฎหมายยกเลิก ย่อมมีผลให้เหตุแห่งการยุบพรรคสิ้นสุดลง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่งและวรรคสอง
- หลักเกณฑ์การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 67 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63
- ข้อเท็จจริงที่อ้างในคำร้องทุกข้อรับฟังไม่ได้
- การกระทำที่อัยการสูงสุดกล่าวหาไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66(1) และ (3)
- กรณีมีเหตุไม่สมควรที่สั่งยุบพรรคไทยรักไทย
- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง
- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ขณะเกิดเหตุคดีนี้ไม่ได้ เนื่องจากหลังจากพรรคไทยรักไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเมื่อวันที่ 19 กันยายน

พ.ศ.2549 ช่วงต้นเดือนตุลาคม 2549 มีกรรมการบริหารพรรคลาออกจากตำแหน่ง และหัวหน้าพรรคไทยรักไทยลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคด้วย เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2549 ทำให้กรรมการบริหารพรรคที่เหลืออยู่พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ

พรรคพัฒนาชาติไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า พรรคพัฒนาชาติไม่ได้กระทำความผิดตามที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้าง การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 19 เนื่องจากมิได้ให้โอกาสพรรคพัฒนาชาติไทยมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานทั้งการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปรากฏว่าได้จัดทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน

พรรคแผ่นดินไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า พรรคแผ่นดินไทยไม่ได้กระทำความผิดตามที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้าง ประกอบกับศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เป็นการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเพิกถอนการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าว อัยการสูงสุดไม่อาจนำเหตุที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวมาขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เนื่องจากมูลคดีที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎหมายและถูกดำเนินคดีสิ้นไปแล้ว ข้อกล่าวหาทั้งหมดจึงตกไป

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคทั้งสาม และพยานหลักฐานทั้งหมดของคู่กรณีโดยละเอียดแล้ว มีคำวินิจฉัยในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

1. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมาตรา 35 วรรคสี่ บัญญัติให้บรรดาอรรถคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงโอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษาและตุลาการที่มาจากศษลยติธรรมและศาลปกครองอันเป็นองค์กรตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และมีความเป็นอิสระ มีวิธีพิจารณาที่มีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการรัฐธรรมนูญและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ.2549 ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคสาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคสี่ บัญญัติให้โอนคดีที่ค้างพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงหาได้ขัดต่อหลักนิติรัฐดังที่กล่าวอ้างไม่

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 67 บัญญัติว่า เมื่อการกระทำตามมาตรา 66 ปราบกฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ร้องเรียนให้ปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า มีพรรคการเมืองกระทำการตามมาตรา 66 จะเป็นใครหรือรู้เห็นเหตุการณ์นั้นด้วยตนเองหรือไม่ มิใช่ข้อสาระสำคัญนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสืบสวนคดีนี้

3. การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ข้อ 40

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสถานะทางกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป การยกเลิกหรือการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ล้มผลใช้บังคับจึงต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทน ภายหลังคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเข้ายึดอำนาจการปกครอง ไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงมิได้ล้มผลบังคับไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 67 ที่เกิดขึ้นก่อนการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังมีได้ระงับสิ้นไป และการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ก็ยังคงเป็นความผิดต่อไปด้วย

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 เป็นบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค

การเมือง แต่ไม่ได้มีความหมายเลยไปถึงว่า องค์กฤษฎีกาบัญญัติจะตรากฎหมายลงโทษพรรคการเมือง ไม่ได้ ไม่ว่าพรรคจะกระทำการอันมิชอบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองอย่างไรร้ายแรงเพียงใดก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 (2) (3) และ (4) จึงมิใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ และมีได้เกิดความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ส่วนข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะโต้แย้งได้

6. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 63 วรรคสาม ได้ทันที ไม่ต้องมีคำสั่งให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการตามวรรคสองก่อน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 67 จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว

7. การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วนั้น หากมีผลเป็นการยกเลิกความผิดที่ได้กระทำไปแล้วไม่ เพราะเป็นคนละส่วนกัน

8. ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 74 วรรคสอง และพรรคไทยรักไทยร่วมกับพรรคพัฒนาชาติไทย และพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยในเครื่องคอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครพรรคพัฒนาชาติไทยที่ขาดคุณสมบัติในข้อที่ว่าเป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันสมัครรับ

เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) ให้ลงสมัครได้นอกจากนี้หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทยยังได้ออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร และหัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยยังได้ทำรายงานการประชุมและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคเป็นเท็จเพื่อให้ผู้สมัครนำไปเป็นหลักฐานในการสมัคร การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 (1) และ(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66(2) และ(3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

9. พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยและได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรคดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่า การกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย

นายบุญทวีศักดิ์ อมรสินธุ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทย ได้เกี่ยวข้องกับกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย และการรับเงินจากพลเอกธรรมรักษ์ เป็นผู้แทนของพรรคพัฒนาชาติไทย ถือได้ว่า การกระทำของนายบุญทวีศักดิ์เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคพัฒนาชาติไทย

นายบุญบารมีภณ ชินราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยรู้เห็นยินยอมให้นางฐิติมา ภาวะลีรับเงินจากพลเอกธรรมรักษ์ ทั้งยังออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่า การกระทำของนายบุญบารมีภณ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคแผ่นดินไทย

10. การกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่า เป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66(1) เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 66 (3)

11. การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคง

ของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผิดใจไว้ ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างพรรคและจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคไทยรักไทย

ส่วนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของผู้ก่อตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรค มิได้มีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่เลย จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย

12. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ใช้บังคับกับเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 (1) (2) และ(3) เพราะความในมาตรา 66 (1) (2) และ(3) มีความหมายชัดเจนว่าเป็นบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการอยู่ในตัว จึงมีผลเท่ากับเป็นข้อต้องห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวนั่นเอง

13. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ที่ให้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญาเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่า บุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่อย่างมีได้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 จึงมีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้

14. การที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุลาออกจากตำแหน่งก่อนวันมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ปลงล้างผลของการกระทำที่พรรคการเมืองได้กระทำในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ไม่ควรจะเป็น และการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมตกเป็นอันไร้ผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย 111 คน พรรค

พัฒนาชาติไทย 19 คน และพรรคแผ่นดินไทย 3 คน มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เหตุที่ตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทยนั้นเป็นเพราะการกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคของพรรคไทยรักไทยได้ให้เงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครเพียงคนเดียว และผู้สมัครนั้นได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเข้าข่ายเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผิดซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป อีกทั้งพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทย และได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรคดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่า การกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย จึงถือเป็นเหตุสมควรยุบพรรคไทยรักไทย

จากคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ผู้เขียนมีความเห็นตรงกับความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นเฉพาะในส่วนที่ว่า การกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคของพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 แต่ในส่วนที่ว่า การกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคไทย

รักไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การกระทำของสมาชิกพรรคที่จะถือว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัดว่า กรรมการบริหารพรรคทั้งหมดหรือโดยส่วนใหญ่รับรู้และให้ความเห็นชอบในการกระทำนั้น เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว เพียงสมาชิกพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงบางคนไปกระทำที่เข้าเหตุให้ยุบพรรคการเมืองโดยที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นไม่รู้เห็นด้วยแล้วตีความว่าเป็นการกระทำของพรรคและมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ก็อาจจะไม่เป็นธรรมกับกรรมการบริหารพรรคหรือสมาชิกพรรคที่ไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำนั้น และเป็นการทำลายเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ ดังนั้นการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรคคนสำคัญของพรรคไทยรักไทยและได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งจากคณะกรรมการบริหารพรรคและหัวหน้าพรรคดำเนินการเพื่อให้พรรคไทยรักไทยสามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่พรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทยไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่า การกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย นั้นผู้เขียนเห็นว่า ถ้าพึงเหตุผลที่พลเอกธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์เป็นกรรมการบริหารพรรค และพรรคไทยรักไทยไม่ได้มีการประชุมเพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหาทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง นั้นน่าจะยังไม่มื่อน้ำหนักเพียงพอที่จะถือว่าการกระทำดังกล่าวของพรรคไทยรักไทย ด้วยเหตุผลที่ว่า ไม่มีหลักฐานใดที่แสดงว่า กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยอื่นได้รับรู้และเห็นชอบกับการกระทำของพลเอกธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ อีกทั้งพฤติการณ์ของพรรคไทยรักไทยที่ไม่มีการเรียกประชุมกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคเพื่อชี้แจงถึงข้อกล่าวหาานั้น ก็เป็นการพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พลเอกธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ได้กระทำการที่ถือเป็นเหตุยุบพรรคไทยรักไทยแล้ว ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการเห็นชอบกับการกระทำของพลเอกธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ นอกจากนี้แล้วการตีความการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยการอนุมานว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองนั้น โดยที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัดว่าพรรคการเมืองนั้นได้เห็นชอบกับการกระทำนั้นหรือไม่ ย่อมเป็นการตีความที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นที่รวมของสมาชิกพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างเดียวกัน แต่กลับต้องถูกยุบลงเนื่องด้วยการกระทำของคนเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

นอกจากนี้แล้วในส่วนของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนได้มีการแสดงความคิดเห็นถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำสั่งยุบพรรคการเมืองในส่วนนี้ด้วยว่า การกระทำที่จะทำให้เกิดถึง

ชั้นยุบพรรคได้ ต้องเป็นการกระทำที่ถือเป็นการกระทำของพรรคหรืออนุমানได้ว่าเป็นการกระทำของพรรค หมายถึงอย่างน้อยที่สุด กรรมการบริหารพรรคจะต้องรับรู้และไม่ได้ขัดขวาง ขณะที่ส่วนใดที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า กรรมการบริหารพรรคคนอื่นรับรู้และยินยอมจะถือเป็นการกระทำของพรรคไม่ได้ แต่ต้องถือเป็นการกระทำเฉพาะตัวบุคคลนั้น ถึงแม้การกระทำนั้นพรรคการเมืองอาจจะได้ประโยชน์ก็ตาม เพราะหากไปเชื่อมโยงการกระทำของบุคคลใดหรือของกรรมการบริหารพรรคส่วนใดส่วนหนึ่งว่าเป็นการกระทำของพรรค ก็อาจจะยุบกันได้ทุกพรรคและทุกวัน สำหรับกรณีนี้มองว่า คำวินิจฉัยไม่เป็นธรรมกับกรรมการบริหารพรรคที่ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นด้วย ไม่เป็นธรรมกับสมาชิกของพรรคการเมืองและทำลายเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง¹²

ปัญหาในส่วนของการแยกการกระทำของพรรคกับการกระทำของบุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรคนั้น มีข้อที่น่าสังเกตว่า หากไม่มีการบัญญัติในกฎหมายให้ชัดเจนว่า การกระทำใดของกรรมการบริหารพรรคที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการตีความขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากการกระทำใดที่ผู้บริหารพรรคเพียงคนเดียวหนึ่งได้รับประโยชน์ แต่พรรคการเมืองกลับไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำนั้น การกระทำดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองไม่ได้ อย่างไรก็ตามหากหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำดังกล่าวแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำดังกล่าว และมีผลทำให้พรรคการเมืองของตนได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ดังนี้จึงจะถือได้ว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของพรรคการเมืองและอาจเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้

4.3.2 ผลที่ตามมาจากการยุบพรรคการเมือง

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้มีการยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ในส่วนของบทลงโทษกรรมการบริหารพรรคที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในส่วนนี้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ที่ให้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญาเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตาม

¹² บทสัมภาษณ์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ล้างบาง ททท.คำวินิจฉัยยุบพรรค(ฉบับสมบูรณ์), มติชนฉบับพิเศษ, สำนักพิมพ์มติชน, มิถุนายน 2550, น. 126

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่า บุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่อย่างมีได้ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 จึงมีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้มีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำผิดห้าม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรค” นั้นมีผลบังคับใช้ย้อนหลังหรือไม่ เนื่องจากประกาศฉบับนี้ได้ประกาศภายหลังจากที่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองในคดีนี้เกิดขึ้นในระหว่างวันที่พระราชกฤษฎีกายุบภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 มีผลบังคับจนถึงวันที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว กล่าวคือ ระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 จนถึงวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549

หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยกฎหมายบนพื้นฐานแห่งความยุติธรรม หรือ หลักนิติรัฐ โดยรัฐจะต้องผูกพันการใช้อำนาจรัฐภายใต้กฎหมาย ซึ่งทำให้ประเทศที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐแตกต่างจากประเทศที่ปกครองตามหลักอำนาจนิยม หรือรัฐตำรวจ (police state) โดยประเทศที่มีการปกครองตามลักษณะดังกล่าว จะไม่มีกฎหมาย หรือมีกฎหมายน้อย และแม้จะมีกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวก็มักจะไม่ได้รับการยึดถือและปฏิบัติตามจากผู้ทรงอำนาจรัฐนั้น ๆ

หลักนิติรัฐถูกรับรองไว้ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และในส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นผลมาจากการตีความหลักนิติรัฐทั่วไป¹³ โดยหลักนิติรัฐที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล หรือหลักไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมายและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen nulla poena sine lege) ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติว่า “บุคคล

¹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) น. 328

จะไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ซึ่งหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้นเป็นหลักที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน และเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองนั้น โดยฝ่ายปกครองจะดำเนินการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจให้ดำเนินการนั้น ๆ ได้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกระทำดังกล่าว อาจกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนี้เป็นหลักสำคัญที่รัฐจะต้องปฏิบัติและยึดถืออย่างเคร่งครัด เพราะหากรัฐออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้แล้ว ย่อมทำให้ประชาชนภายในรัฐนั้นไม่อาจไว้วางใจอำนาจรัฐได้ ความมั่นคงแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมสิ้นผลไปด้วย และหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนี้หาได้มีความมุ่งหมายที่จะให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีที่มีการกระทำที่มีโทษทางอาญาไม่ แต่ยังคงใช้กับโทษประเภทอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญาด้วย เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยมีคำวินิจฉัยลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับกรณีโทษทางภาษีว่า หลักการไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลของกฎหมาย มิได้ใช้บังคับเฉพาะกับกฎหมายที่บัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญาเท่านั้น หากต้องขยายไปใช้บังคับกับกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทุกประเภท

ดังนี้เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญาเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงมีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าการให้เหตุผลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล ด้วยเหตุผลที่ว่า หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล ถือเป็นหลักการที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับโทษทั่วไปไม่เฉพาะแต่เพียงโทษในทางอาญาเท่านั้น แต่เหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติเฉพาะในส่วนขอโทษทางอาญานั้น เนื่องด้วยโทษทางอาญามีผลกระทบกระเทือนต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลซึ่งในทางกฎหมายถือเป็นเรื่องสำคัญ จึงมีการรับรองในส่วนขอโทษทางอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้หมายความว่าหากเป็นโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐจะสามารถออกกฎหมายย้อนหลังให้เป็นผลร้ายอย่างไรก็ได้ อีกทั้งในส่วน

สิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้น อาจกล่าวได้ว่า ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงออกถึงความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างสมบูรณ์ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้การออกกฎหมายเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลจะสามารถกระทำได้ แต่การที่จะนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้กับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนมีการประกาศใช้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายกับบุคคลซึ่งได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐและไม่อาจใช้บังคับได้