



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง
: ศึกษากรณี คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550

THE LEGAL PROBLEM OF DISSOLUTION THE POLITICAL PARTIES

: CASE STUDY DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL

No. 3-5/2550

กวงจักร์ จันทะคาด

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง
: ศึกษากรณี คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550

THE LEGAL PROBLEM OF DISSOLUTION THE POLITICAL PARTIES
: CASE STUDY DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL
No. 3-5/2550

กวงจักร์ จันทะคาด

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2551

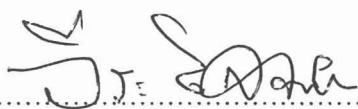
© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

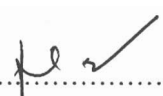
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง
: ศึกษากรณี คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550

กวางจักร์ จันทะคาด

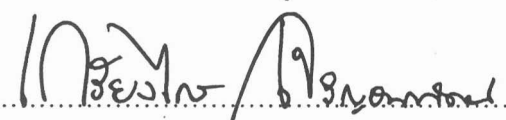
วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายมหาชน
2551

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ชุตักดี ศิรินิล)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญชนาววัฒน์)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง : ศึกษากรณี คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3 – 5/2550 ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทยและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารพรรค โดยดำเนินการศึกษาความหมายและความสำคัญของพรรคการเมืองใน ระบอบเสรีประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยและ ต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางด้านวิชาการนิติศาสตร์

ผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ ที่เสียสละเวลาเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ ประธานกรรมการที่ปรึกษา และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล และรองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ กรรมการที่ปรึกษาและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ท่านเสียสละเวลาและกรุณา ให้คำแนะนำการทำวิจัยอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบคุณอาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์และคณาจารย์ในสำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เจ้าหน้าที่ส่วน ประสานงานบัณฑิต ตลอดจนเจ้าหน้าที่ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษามหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ อำนวยความสะดวกด้านการประสานงานและการศึกษาคว้าด้านเอกสารต่างๆ

ผู้วิจัยได้ศึกษาการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ โดยได้ค้นคว้าแนวทางว่า ด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกันที่รับรองโดย คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย ด้วยความอนุเคราะห์ของ รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ศิรินิล ที่แนะนำให้ศึกษาค้นคว้าในเว็บไซต์จาก ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข และยังช่วยดำเนินการแปลเอกสารดังกล่าว โดยนางสาวณัฏฐา อภิชาติพงษ์ เจ้าหน้าที่สำนัก ภาษต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุเคราะห์ดำเนินการแปลเอกสารดังกล่าว ผู้วิจัย รู้สึกซาบซึ้งและขอขอบคุณในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะเป็นประโยชน์ทางด้านวิชาการต่อท่านผู้อ่านประการใด ก็ตาม ผู้วิจัยขอขอบคุณงามความดีนี้ให้แก่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง บิคารมดาของ ผู้วิจัย รวมทั้งบูรพาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และปลูกฝังคุณงามความดีแก่ผู้วิจัย

ตลอดจนภรรยาและลูก ญาติพี่น้องที่สนับสนุนเป็นกำลังใจเสมอมา หากวิทยานิพนธ์นี้มี
ข้อบกพร่องใดๆ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และใคร่ขออภัยมา ณ ที่นี้

กวงจักร์ จันทะภาค



ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง : ศึกษากรณี คำวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3 – 5/2550	
ชื่อผู้เขียน	นายกวังจักร จันทะคาด	
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)	
คณะกรรมการที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ	ประธานกรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล	กรรมการ
	รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์	กรรมการ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาในเชิงวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายและการยุบพรรคการเมืองของสหพันธรัฐสาธารณเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี แนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการเดียวกันที่รับรองโดยคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5 /2550 กรณีมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

ผลการศึกษาพบว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการสร้างจิตสำนึกทางการเมืองและการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน การยุบพรรคการเมืองมีสาเหตุมาจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองเองและบทบัญญัติของกฎหมาย ในต่างประเทศศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองและเหตุของการยุบพรรคการเมืองกฎหมายบัญญัติในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และถือเป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อประเมินสถานการณ์แล้วไม่มีมาตรการอื่นมาแก้ไขสถานการณ์ได้

เหตุผลทางกฎหมายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยกอ้างประกอบคำวินิจฉัย มีหลักกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาอารยประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตยยึดถือกัน แต่เป็นไปตามธรรมเนียมประเพณีการปกครองและระบบกฎหมายของไทย

ที่ยึดถือสืบต่อกันมาจากการได้รับอิทธิพลจากสำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเกิดปทัฏฐานทางนิติศาสตร์ขึ้นในระบบกฎหมายไทยที่ยังไม่มี ปทัฏฐานที่ชัดเจนมาก่อน ได้แก่ หลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมือง หลักกฎหมายย้อนหลัง นอกจากนี้คำวินิจฉัยยังส่งผลต่อบทบัญญัติในระบบกฎหมายไทย โดยมีการบัญญัติบทลงโทษและเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา พรรคการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ดังนั้นจึงสมควรมีการแก้ไข รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

คำสำคัญ: การยุบพรรคการเมือง / กฎหมายพรรคการเมือง / พรรคการเมืองไทย



Thesis Title	The Legal Problem of Dissolution the Political Parties : Case study Decision The Constitutional Council No.3–5/2550	
Author	Mr. Koungjak Chantakad	
Degree	Master of Laws (Public Law)	
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Dr. Vira Lochaya	Chairperson
	Assoc. Prof. Dr. Montree Rupsuwan	Member
	Assoc. Prof. Chousak Sirinil	Member
	Assoc. Prof. Dr. Kriengkrai Charoenthanavat	Member

ABSTRACT

The purpose of this study was to examine the legal paradigms in dissolution of political parties in Thailand and other countries. The study, particularly analyses cases existed in Germany and Republic of Korea, legislative restrictions in dissolution of political parties, European democratic systems, and the constitutional judge verdict 3 – 5/2550 B.E.

The study found that political party is an important factor raising political awareness and participation of all citizens. Nonetheless, the dissolution of political parties apply in accordance with its operations. In other countries, courts are authorized for dissolution of political parties in case that the parties attempted to destroy constitutional democracy. However, applying of parties dissolution is the last alternative that there are no other approaches to ease the situation.

In Thailand, the arguments of which the constitutional judges provide are not comply with the principles that other democratic countries employed. Yet, it is the Thai customs and Thai law

system that have been used long before. Some of which include principles of governance and constitutional principles. In addition, Thai legislative norms are unclear such as legal constitution principles and principles of political parties dissolution. Moreover, the argument affects the Acts in Thai legal system since there are enforcement of conditions and as punishments of political parties dissolution in the Constitutional Acts B.E. 2550. An organic law dealing with the election of house representative members and the procurement of senators B.E. 2550 as well as an organic law dealing with political party in conclusion, drafting of constitution and other legislative acts are essential.

Keywords: Dissolution of political parties / Political party laws / Thai political parties



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ค
บทคัดย่อภาษาไทย	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	9
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	10
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
2 ทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมายและพรรคการเมือง	12
2.1 ทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมาย	12
2.2 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง	21
3 การยุบพรรคการเมือง	36
3.1 การยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ	38
3.2 การยุบพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายไทย	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4 คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550	85
4.1 ความเป็นมาและข้อกล่าวหา	85
4.2 วิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ	94
4.3 ผลของคำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ	137
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	149
5.1 บทสรุป	149
5.2 ข้อเสนอแนะ	154
บรรณานุกรม	159
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW(VENICE COMMISSION)	165
ภาคผนวก ข คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (คณะกรรมาธิการเวนิส)	175
ภาคผนวก ค ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เสียงเสียงน้อย	185
ประวัติผู้เขียน	197

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 สรุปเหตุผลหรืออุปสรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง	61
3.2 สถิติการยุบพรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ.2541 ถึงปี พ.ศ. 2546	67
3.3 โครงสร้างหรือองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	81
4.1 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญ	97
4.2 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 1	108
4.3 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับการกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้า หลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ(3)	116
4.4 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและ พรรคแผ่นดินไทย เข้าหลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ(3)	117
4.5 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัวบุคคล ประเด็นประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลบังคับย้อนหลัง	122

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วันที่ 30 พฤษภาคม 2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ซึ่งมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ไปทั่วประเทศ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการยุบพรรคไทยรักไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 66(1)และ(3) และให้ยุบพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 66(2) และ(3) และมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคพัฒนาชาติไทย จำนวน 19 คน กรรมการบริหารพรรคแผ่นดินไทย จำนวน 3 คนและกรรมการบริหารพรรคพรรคไทยรักไทย จำนวน 111 คน มีกำหนด 5 ปี นับตั้งแต่วันที่คำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549¹

ก่อนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้เกิดสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองเมื่อปลายปี พ.ศ. 2548 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2549 ซึ่งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเป็นนายกรัฐมนตรีจึงนำไปสู่การประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันที่ 2 เมษายน 2549 นับจากวันประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองมีเวลาเตรียมดำเนินการต่างๆ เช่นส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹“คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13

เป็นเวลา 37 วัน ทำให้พรรคฝ่ายค้านเดิมก่อนมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ที่มีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน เป็นแกนนำประกาศไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่าเตรียมตัวไม่ทัน และการประกาศยุบสภาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ไม่ชอบด้วยเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107(4) กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 กำหนดหลักเกณฑ์การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้งโดย ในเขตเลือกตั้งใด ถ้าในวันเลือกตั้งมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียวและได้คะแนนเสียงถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ผู้สมัครรับตั้งผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง กรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว และได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549 ปรากฏว่ามีผู้สมัครเพียงคนเดียว ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นและไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งได้ถึง 38 เขตเลือกตั้งใน 15 จังหวัด ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นครั้งที่สอง ในวันที่ 23 เมษายน 2549 การเลือกตั้งครั้งที่สอง มีผู้สมัครเพียงคนเดียวได้คะแนนไม่ถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นและไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งได้อีก ใน 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นครั้งที่สามในวันที่ 29 เมษายน 2549 แต่การเลือกตั้งในวันดังกล่าวไม่ได้มีการเลือกตั้ง เนื่องจากศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวไว้ระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้ง 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้งจนกว่าจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามที่มีผู้ฟ้องขอให้การเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 9 /2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 และครั้งถัดมาว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปใหม่ในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 แต่เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เข้ายึดอำนาจการปกครองเสียก่อน จึงยังไม่มีเลือกตั้งเกิดขึ้น

ตั้งแต่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 พรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย ต่างก็กล่าวหากันและกัน และพยายามชักชวนประชาชนให้เห็นด้วยกับฝ่ายตน จนกระทั่งนำไปสู่การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายขึ้นในสังคมไทยอย่างไม่เคยมีมาก่อน เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์ได้ร้องเรียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า มีการสมคบระหว่างผู้บริหารพรรคไทยรักไทย เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนสมาชิกพรรค โดยว่าจ้างพรรคเล็กให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 แข่งขันกับผู้สมัครของพรรคไทยรักไทย เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศไทยโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1)และ(3) ส่วนกรรมการบริหารพรรคและฝ่ายที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยก็ได้ร้องเรียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคประชาธิปัตย์ร่วมกับกลุ่มพันธมิตรเพื่อล้มล้างรัฐบาล ขอนายกพระราชนานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7 ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง นำคนไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้าแล้วให้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดตรัง โดยใส่ร้ายพรรคการเมืองอื่นว่า ว่าจ้างผู้สมัครให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ขัดขวางการลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่นที่จังหวัดสงขลา ปลุกกระดม “ระบอบทักษิณ”และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนในช่องไม่ประสงค์จะลงคะแนน ว่าจ้างหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่าให้ใส่ร้ายพรรคไทยรักไทย ว่าจ้างพรรคพัฒนาชาติไทยไม่ให้ส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดภาคใต้ หน่วงเหนี่ยวกักขังนางฐิติมา ภาวะดี ให้ใส่ร้ายพรรคไทยรักไทย พฤติการณ์ทั้งหมดเป็นการกระทำเพื่อไม่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นการทั่วไปสามารถดำเนินการไปได้ ไม่ต้องการให้มีรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ(3)

นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงแต่งตั้งอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และได้มีการรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและพฤติการณ์ประกอบความเห็นของ คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นพ้องด้วย โดยเชื่อว่าการกระทำของ กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของพรรคไทยรักไทย ซึ่งมี ลักษณะเป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1) และ (3) จึงได้ส่งพยานหลักฐานพร้อม ลำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ต่อไป ขณะเดียวกันในส่วน of พรรค ประชาธิปัตย์ นายทะเบียนพรรคการเมืองก็ได้แต่งตั้งอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและ ได้มีการรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรค การเมืองพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและพฤติการณ์ประกอบความเห็นของ คณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นพ้องด้วย จึงได้ส่งพยานหลักฐานพร้อม ลำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ต่อไปเช่นกัน

อัยการสูงสุดเห็นว่า กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย กระทำการเพื่อประโยชน์ของ พรรคไทยรักไทย โดยร่วมกันให้เงินสนับสนุนแก่พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย เพื่อ เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงแข่งขันกับผู้สมัครของพรรคไทย รักไทย เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องมิฉะนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน เขตนั้น และร่วมกันสนับสนุนให้มีการติดต่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลการเป็นสมาชิกพรรคของพรรค พัฒนาชาติไทย ที่เป็นสมาชิกพรรคไม่ครบเก้าสิบวันให้ครบเก้าสิบวัน อันเป็นการช่วยเหลือและ สนับสนุนให้มีการปลอมแปลงเอกสาร การกระทำความผิดว่าเป็นการกระทำ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจใน การปกครองประเทศโดยวิธีซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอันอาจเป็น ภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1) และ (3) อัยการสูงสุดเห็นสมควรยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ พรรค ไทยรักไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

พรรคประชาธิปัตย์เอง อัยการสูงสุดมีความเห็นว่า หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรค ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อประสงค์มิให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 และเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ดำเนินการไปได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญและเป็นการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 61(2)และ(3)

คดีอยู่ระหว่างผู้ถูกร้องคือพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลง ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมาตรา 35 บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 โอนมาอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นข้อต่อสู้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพอสรุปได้ดังนี้²

1. พรรคประชาธิปัตย์ ไม่ได้จัดเวทีปราศรัยให้ร้ายด้วยความเท็จหรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคไทยรักไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้งและไม่ได้ชักจูงให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใดที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งตามคำร้องของอัยการสูงสุด

2. พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้รู้เห็นเป็นใจให้ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และเป็นผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ กรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ท่านหนึ่งนำบุคคล ไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ก้ำวหน้าและสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้วจัดแถลงข่าวกล่าวหาพรรคไทยรักไทยว่า ได้ว่าจ้างให้บุคคลสมัครรับเลือกตั้ง

²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 29 ก วันที่ 24 มิถุนายน 2550 หน้า 23-46.

3. พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ว่าจ้างหัวหน้าพรรคชีวิตที่ดีกว่า ใ้ร่ายกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยท่านหนึ่งและผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย ว่าได้ว่าจ้างสมาชิกพรรคชีวิตที่ดีกว่าสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นความเท็จ เพื่อให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของกรรมการบริหารพรรคท่านนั้นหรือพรรคไทยรักไทย

4. พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ขัดขวางการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า ที่ไปสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดสงขลา

5. การยื่นคำร้องในคดีนี้ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 และระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยข้อชี้ขาด พ.ศ.2542 ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540และกฎหมายอื่น

6. การยื่นคำร้องในคดีนี้เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

7. การแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นความผิดตามที่อัยการสูงสุดกล่าวหา

8. การใส่ความเท็จ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และมาตรา 328 อันเป็นความผิดต่อส่วนตัวมิใช่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน หรือหากได้กระทำในช่วงที่ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้กระทำก็มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 44(5) มิใช่เป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ (3)

9. การขัดขวางไม่ให้ผู้มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นความผิด หากจะเป็นความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขัง อันเป็นความผิดฐานเสื่อมเสียอิสรภาพ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 309 อันเป็นความผิดต่อส่วนตัว เป็นความผิดอันยอมความได้ ไม่ได้กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

10.การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นอันสิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2541 สิ้นผลบังคับไปด้วย กระทำการทำความผิดตามคำร้องของอัยการสูงสุดจึงเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายต่อไป

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยที่ 1-2/2550 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 โดยได้วินิจฉัยข้อต่อสู้ตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งข้อกฎหมายของพรรคประชาธิปัตย์ และให้ยกคำร้องของอัยการสูงสุดในส่วนที่ให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์

ส่วนพรรคไทยรักไทยได้ยื่นข้อต่อสู้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวม 12 ประเด็น พอสรุปได้คือ³

1. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี
2. การร้องเรียนของเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน สอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542
3. การสืบสวน สอบสวนของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วย ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542
4. การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นอันสิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541 สิ้นผลบังคับไปด้วย การกระทำความผิดตามคำร้องของอัยการสูงสุดจึงเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายต่อไป
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่งและวรรคสอง
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63
7. ข้อเท็จจริงที่รับฟังตามคำร้อง ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคไทยรักไทย เนื่องจากหัวหน้าพรรคไม่ได้เป็นผู้กระทำและไม่ได้มอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคกระทำ
8. การกระทำของพรรคไทยรักไทย ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่อาจมีคำสั่งยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3)

³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : หน้า 17-30.

9. ข้อกล่าวหาการกระทำของพรรคไทยรักไทย คือการจ้างพรรคเล็กให้ลงสมัครรับเลือกตั้งและการสนับสนุนให้แก่ไขข้อมูลพรรคการเมือง ไม่ได้ร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้ยุบพรรคได้

10. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ใช้บังคับกับเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 เพื่อเป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไม่ได้

11. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยรักไทยได้

12. การที่กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ขณะเกิดเหตุลาออกจากตำแหน่งแล้ว ก่อนวันที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 วินิจฉัยข้อต่อสู้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคไทยรักไทยฟังไม่ขึ้นทุกประเด็น และได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคไทยรักไทยและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้ง 111 คนมีกำหนดห้าปีนับแต่วันมีคำสั่งให้ยุบพรรค

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีนักกฎหมาย นักวิชาการ ตลอดจนผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและความถูกต้อง ชอบธรรม ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะประเด็นที่ให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 มีผลบังคับย้อนหลัง จึงสมควรที่จะมีการศึกษาทางวิชาการในประเด็นนี้อาจจะมีผลกระทบต่อการศึกษากฎหมายในอนาคตของไทย ได้แก่

1. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 หรือไม่

2. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นอันสิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยหรือไม่

3. พระคไทยรักไทยกระทำการเข้าหลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3) หรือไม่

4. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ข้อ 3 ที่ให้การกระทำได้ห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 ก่อนมีประกาศฉบับนี้ มีผลใช้บังคับย้อนหลังให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผลร้ายเพิ่มขึ้น ซึ่งเดิมเพียงแต่ได้รับผลตามมาตรา 69 ที่จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา 8 อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไปเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาคำวินิจฉัยทั้ง 4 ประเด็นนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ใน 4 ประเด็น ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ ว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายมากน้อยเพียงใด

1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบของคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ใน 4 ประเด็น ที่มีต่อระบบกฎหมายไทย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกยุบไปโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง กรณีที่พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 มีหลักกฎหมายที่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยกขึ้นอ้างประกอบคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปในหลายประเด็นและยังส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายของไทยอีกด้วย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ศึกษาคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 โดยทำการศึกษาคำวินิจฉัยกลางคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งเก้าท่านในการใช้หลักกฎหมายอธิบายประกอบคำวินิจฉัย

1.4.2 ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 กับทฤษฎี แนวคิด หลักกฎหมายทั่วไป การยุบพรรคการเมืองของไทยในอดีต และการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกันที่รับรองโดยคณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (คณะกรรมการเวนิช) ในการประชุม เต็มคณะครั้งที่ 41 ณ เมืองเวนิช ระหว่างวันที่ 10-11 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542)

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 ประเภทของข้อมูล

1. ศึกษาข้อมูลด้านเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ กฎหมายพรรคการเมืองของไทยทุกฉบับ หนังสือคำราที่เกี่ยวกับทฤษฎี หลักกฎหมายและพรรคการเมือง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทย และงานวิจัยการยุบพรรคการเมืองของไทย และงานวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน รับรองโดยคณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (คณะกรรมการเวนิช) ในการประชุม เต็มคณะครั้งที่ 41 ณ เมืองเวนิช ระหว่างวันที่ 10-11 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542)

2. ศึกษาข้อมูลจากข้อคิดเห็นของนักวิชาการ และนักกฎหมาย เกี่ยวกับหลักกฎหมายและการยุบพรรคการเมือง

1.5.2 วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ค้นหาจากห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่างๆ
2. ค้นหาจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. ค้นหาจากบทความวารสารทางวิชาการ
4. ค้นหาจาก Internet

1.5.3 วิธีวิเคราะห์

เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative study) เน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. การวิจัยเอกสาร โดยเริ่มต้นรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายปกครอง เอกสารตำราเรียน เป็นต้น
2. การศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกันที่รับรองโดยคณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน)
3. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ สังเคราะห์เพื่อสรุปและเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบหลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

1.6.2 ทราบหลักกฎหมายที่ปรากฏในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5 /2550 ว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายมากน้อยเพียงใด

1.6.3 ทราบเหตุผลและหลักกฎหมายในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5 /2550 ที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองและการศึกษากฎหมายไทยในอนาคต โดยเฉพาะหลักกฎหมายมหาชน

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมายและพรรคการเมือง

2.1 ทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารใช้ปกครองประเทศ ซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศ มีประวัติและความเป็นมาแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับนักนิติศาสตร์ของแต่ละประเทศว่ายึดถือหลักการพื้นฐานหรือแนวคิดทางกฎหมายซึ่งไม่เกี่ยวกับเนื้อหาบทบัญญัติกฎหมายใดโดยตรง แต่เป็นเหตุแห่งกฎหมาย ถ้าถือว่าถ้อยคำตามตัวบทกฎหมายเป็นร่างกายกฎหมาย แนวคิดต่างๆทางกฎหมายก็ถือว่าเป็นจิตวิญญาณของกฎหมายอยู่ตลอดเวลา เมื่อพูดถึงกฎหมายก็ต้องพูดถึงความหมายของกฎหมาย กำเนิดหรือที่มาของกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย ความยุติธรรม สิทธิ เสรีภาพ ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ ซึ่งแม้สิ่งเหล่านี้จะปะปนระคนอยู่กับตัวกฎหมาย แต่ไม่มีตัวบทใดให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน สำนักความคิดทางกฎหมายจะเป็นผู้อธิบายหรือให้ความหมายหลักการพื้นฐานเหล่านี้ตามความคิดเห็นของนักปราชญ์แต่ละสำนักความคิด

2.1.1 สำนักความคิดทางกฎหมาย (School of legal thought)

สำนักความคิดทางกฎหมาย (School of legal thought) หมายถึงแนวความคิดหรือทฤษฎีทางกฎหมายของนักคิด นักปราชญ์ หรือปรัชญาเมธีทั้งหลาย ซึ่งมีความคิดเห็นร่วมกันหรือมีความเชื่อตรงกัน จนจัดได้ว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน แม้แต่ละคนหรือแต่ละแนวความคิดจะเกิดขึ้นต่างยุคต่างสมัยกันก็ตาม แต่ละสำนักจะมีความคิดจะมุ่งอธิบายว่า กฎหมายเกิดขึ้นอย่างไร มาจากไหน และมีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการเกิดกฎหมายเป็นสำคัญ⁴

⁴ไชยยศ เหมะรัชตะ และคนอื่นๆ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2549), 26.

ตลอดระยะเวลาสองพันปีเศษ ความคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่สำคัญมีมากมายและมีการเปลี่ยนแปลงทุกยุคทุกสมัย จึงไม่สามารถบรรยายถึงความคิดทุกสำนักโดยละเอียดได้ ในที่นี้จะเลือกกล่าวถึงสำนักความคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติและสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งแต่ละสำนักความคิดต่างก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นสำนักความคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมาย นักกฎหมาย และนักวิชานิติศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และจะเรื่อยไปถึงอนาคตอีกด้วย

1. สำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of natural law)

สำนักความคิดนี้จึงเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติอยู่เหนือกฎหมายของมนุษย์และใช้ได้ไม่จำกัดเวลาหรือสถานที่ที่เป็นสิ่งสากล แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) เป็นผลพลอยได้จากแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ (Natural right) ปรัชญาเมธีในอดีตค้นคิดและกล่าวอ้างเรื่องสิทธิธรรมชาติขึ้นเพื่ออ้างชัยชนะหรือสถานะที่เหนือกว่าสิทธิตามธรรมชาติ Marcus Tullius Cicero กล่าวว่า “กฎหมายที่แท้จริงเหตุผลที่ถูกต้องกลมกลืนสอดคล้องกับธรรมชาติ แผ่ซ่านในทุกสิ่งทุกอย่าง สม่าเสมอ นิรันดร์ เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่ โดยคำสั่งให้กระทำและงดเว้นจากความชั่วร้ายโดยข้อห้ามของกฎหมาย เป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่จะไม่พยายามบัญญัติกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายนี้ เป็นสิ่งที่ไม่อาจยกเลิกและทำให้เสื่อมคลายลง อันที่จริงแล้วไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาหรือประชาชนก็ตามหาอาจพ้นจากความผูกพันของกฎหมายนี้ได้ไม่ และไม่มีควมจำเป็นใดๆ ที่จะพึงพาสิ่งอื่นหรือบุคคลอื่นนอกจากตัวเราเองที่จะเป็นผู้แสดงออกหรือตีความกฎหมาย กฎหมายนี้ไม่ใช่ออย่างหนึ่งที่กรุงโรมหรือเป็นอีกอย่างหนึ่งที่เอเธนส์ ไม่ใช่ออย่างหนึ่งในขณะนี้และไม่เป็นอีกอย่างหนึ่งในเวลาต่อมา แต่เป็นกฎหมายประการเดียวที่เป็นนิรันดร์ ไม่เปลี่ยนแปลงและมีผลผูกพันทุกชาติทุกภาษาตลอดกาล”⁶ จะเห็นว่าโดยตรรกะของกฎหมายธรรมชาติแสดงให้เห็นว่ายังมีสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจการเมืองและกฎหมายธรรมดาอยู่ นั่นก็คือธรรมชาติและเหตุผล และจากจุดนี้เองที่เปิดช่องให้มนุษย์สามารถออกกฎหมายมาแก้สิ่งที่ไม่มีความสอดคล้องกับธรรมชาติและไม่ควรออกกฎหมายให้ขัดกับสภาพธรรมชาติการปกครองก็ต้อง

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำบรรยายกฎหมายแพ่ง : หลักกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 3.

⁶ สมยศ เชื้อชาติไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 87-88.

มีศีลธรรม⁷

ในสายตาของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติยุคสมัยใหม่ที่เสนอทฤษฎีสัญญาประชาคม โดยรุชโซ (Jean Jacques Rousseau) เขียนหนังสือชื่อ “เรื่องสัญญาประชาคม” ซึ่งเป็นเล่มที่สำคัญที่สุดทางการเมืองและเป็นหัวใจของทฤษฎีกฎหมายฝรั่งเศสมาจนถึงปัจจุบัน รุชโซเห็นว่าการที่มนุษย์ยินยอมมารวมเป็นสังคม ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่นๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนก่อน” รัฐฐาธิปัตย์ ของรุชโซ จึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด⁸ สังคมเกิดขึ้นโดยเจตจำนงอิสระของแต่ละคนที่ยอมตนอยู่ร่วมกับคนอื่น การยินยอมนี้ก่อให้เกิดความผูกพันและสัญญาประชาคมขึ้น ดังนั้นการที่รัฐออกกฎหมายมากดขี่ข่มเหงประชาชน ซึ่งวางบทลงโทษที่ทารุณโหดร้ายนั้นย่อมขัดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดีหรือความเป็นธรรมทั่วไป กฎหมายของมนุษย์นั้นจึงล้วนแต่ขัดต่อกฎหมายธรรมชาติทั้งสิ้น ทฤษฎีดังกล่าวเป็นที่นิยมกันและมีอิทธิพลมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ถูกนำมาสนับสนุนความคิดของนักปราชญ์ในการก่อการปฏิวัติสังคมเก่าเพื่อล้มล้างอำนาจธรรมของประมุขและพยายามสร้างสังคมใหม่ขึ้นมาแทนที่ไม่ว่าในอเมริกาหรือในฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้ในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาที่เกริ่นถึงสิทธิตามธรรมชาติและกฎหมายธรรมชาติ และประโยคที่ว่า “ชาวอาณานิคมในดินแดนอเมริกา ถือว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามธรรมชาติในอันที่จะลุกขึ้นต่อต้านอำนาจอันอยุติธรรมของกษัตริย์อังกฤษได้”⁹

2. สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (School of positive law)

สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้กฎหมายมีความแน่นอนตายตัว เพื่อจะได้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร บุคคลที่ประกอบอาชีพ

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง*, [เชียงใหม่]: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2547), 63. (อัครา)

⁸ เรื่องเดียวกัน, 67.

⁹ ไชยศ เหมะรัชตะ และคนอื่นๆ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2549), 30.

ต่างๆ จะได้ว่าล่วงหน้าว่าผลแห่งกิจการของตนในทางกฎหมายเป็นอย่างไร หลังจากสำนักกฎหมายธรรมชาติมีความรุ่งโรจน์ถึงขนาดที่แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในบ้านเมืองแทบทั้งหมด มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพิ่มขึ้นมากมาย จนมีความรู้ดีกว่ากฎหมายทั้งหมดประกอบด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายส่วนเดียวที่พึงมีอยู่ รวมทั้งรู้สึกทั่วไปว่าสิ่งที่บัญญัติขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติกฎหมายอย่างไรก็ได้ตามใจชอบ ฉะนั้นแนวโน้มการบัญญัติซึ่งก่อนหน้านี้เป็นการบัญญัติตามเหตุผลตามธรรมชาติตามแนวความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการบัญญัติตามเจตจำนงของ รัฐธรรมนูญ กฎหมายแทนที่จะเป็นเรื่องของเหตุผล ก็กลายเป็นเรื่องเจตจำนง (Will) หรืออำนาจ (Power) รัฐ สำนักความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองนี้ไม่สนใจในคุณธรรมและจริยธรรมในทางกฎหมาย โดยมีความเห็นว่าการใช้กฎหมายต้องใช้ตามตัวบทกฎหมายนั่นเองอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องดูบทนิยามของกฎหมาย¹⁰

สำนักความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ได้โต้แย้งสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยชี้ให้เห็นว่าสำนักกฎหมายธรรมชาติอธิบายกฎหมายซึ่งเป็นความจริง (Positive law) ของสังคมด้วยสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติและไม่เป็นจริง คือ พระเจ้า ทำให้สับสนระหว่างศาสนา ศีลธรรมและกฎหมาย จึงไม่เป็นภาวะวิสัย (Objective) แต่เป็นอัตวิสัย (Subjective) คือแล้วแต่ผู้อ้าง สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองยังอ้างว่า สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองอธิบายกฎหมายด้วยข้อเท็จจริงทางสังคมที่พิสูจน์ได้ ผู้เริ่มต้นแนวความคิดนี้ คือ John Austin ที่อธิบายว่า กฎหมายคือคำสั่ง คำบัญชาของรัฐธรรมนูญ (Sovereign) ใครไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษ ความคิดหลักของกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองตามแนวทางของออสตินจึงได้แก่ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) และ “สภาพบังคับ” (Sanction) สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง เกิดขึ้นในยุคที่มีการรวมศูนย์อำนาจการเมืองการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ที่เรียกว่า “รัฐ” ขึ้น เพราะแนวทางนี้เกิดในประเทศอังกฤษหลังปี ค.ศ. 1688 ซึ่งเป็นปีที่รัฐสภาโค่นล้มพระราชของกษัตริย์อังกฤษลงและสถาปนาอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาขึ้นได้แล้ว¹¹

3. สำนักความคิดทางกฎหมายกับการบัญญัติกฎหมาย

แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่มุ่งความถูกต้องเป็นธรรม โดยเน้นการใช้สิทธิเสรีภาพ ที่ต่อมาได้วิวัฒนาการในรูปของหลักแห่งสิทธิเสรีภาพและสัญญาประชาคม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 30 -31.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 104 -105.

โดยปัจจุบันอิทธิพลของแนวความคิดนี้ได้เสื่อมคลายลงไป¹² แม้ไม่มีใครเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติมีอยู่จริงในขณะนี้ แต่มีหลักยุติธรรมที่เป็นกลางอยู่ ซึ่งทั่วโลกให้การรับรอง ในการบัญญัติกฎหมายหรือการพิพากษาคดี สถานิติบัญญัติและผู้พิพากษาจะต้องยึดไว้เป็นแนวทางและเพื่อให้เป็นหลักฐานมั่นคง ฉะนั้นจึงต้องกระทำโดยรูปแบบอื่น เช่น โดยการเชิญรัฐต่างๆ มาประชุมกัน และรับรองปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งแสดงว่ามนุษย์ยังต้องการหลักเกณฑ์อันเป็นกลางๆ สำหรับความประพฤติในสังคมมนุษย์ด้วยกันเช่นเดียวกับมนุษย์ในสังคมสมัยก่อนที่ต้องการกฎหมายธรรมชาติไว้จำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจในสมัยนั้น¹³ อันเป็นการจัดทำกฎหมายตามแนวความคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่มุ่งหมายให้กฎหมายมีข้อความแน่นอนและเกิดความสงบในกฎหมายเพราะบุคคลย่อมรู้สิทธิและหน้าที่ระหว่างกันได้โดยพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่¹⁴ ซึ่งปัจจุบันปรัชญากฎหมายฝ่ายบ้านเมือง เสื่อมความนิยมลงบ้าง เพราะไม่มีผู้ใดตรง ถือเครื่องครัดตามปรัชญากล่าวาดังอีกต่อไป แนวโน้มปัจจุบัน คือการนำปรัชญากฎหมายธรรมชาตินามาผสมผสานกับปรัชญากฎหมายฝ่ายบ้านเมือง เพื่อหาส่วนที่ละม้ายคล้ายกัน และเป็นประโยชน์ต่อสังคมให้มากที่สุด¹⁵

กฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันมีวิวัฒนาการหลายขั้นตอนและยังมีความสลับซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ จนถึงการมีสัญญาประชาคม มีรัฐและมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมา ฉะนั้นในแง่ของที่มาก็จะเห็นได้ว่ากฎหมายมาจากความต้องการหรือความจำเป็นของมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันในสังคม จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายถือกำเนิดมาพร้อมกับสภาพของการเป็นรัฐ คือในขณะที่รัฐถือกำเนิดมา ความพยายามประการหนึ่งของรัฐก็คือการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับวางกรอบในทางการเมืองและการปกครองของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงเป็นปัจจัยสำหรับความเป็นรัฐสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การประณีประนอม การแก้ปัญหาคความขัดแย้ง รัฐธรรมนูญจึงเป็นข้อตกลงทางการเมืองของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการปกครองประเทศ¹⁶ ดังนั้นการยอมรับให้ “รัฐชาติปิตัย” เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย ตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ จึงหมายถึง การแสดง เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ซึ่งการบัญญัติกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบ

¹² มานิตย์ จุมปา, คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2548), 22.

¹³ หุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, 2548), 153.

¹⁴ นัยนา เกตวิชัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: นิติณัย, 2549), 22.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 36.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 240.

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ จะต้องมาจากเจตจำนงของประชาชน ไม่ใช่ปัจเจกชนหรือกลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

4. สำนักกฎหมายธรรมชาติกับการกำเนิดพรรคการเมือง

สิทธิตามกฎหมายธรรมชาติ เป็นเรื่องที่มีความคิดสัมพันธ์กับกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีกำเนิดโดยนักปราชญ์ชาวกรีกชื่อโสเครติส (Socrates) ต่อมาได้รับการสานต่อและพัฒนาโดยนักคิดอื่นๆ เช่น เปลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) พวกสโตอิก (Stoic) นักคิดทางคริสต์ศาสนา โดยนักบุญ โทมัส อไควนัส (St. Tomas Aquinas) จอห์น ล็อก (John Locke) เป็นต้น โดยเปลโต ได้กล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติในความหมายว่า “สิ่งซึ่งถูกต้องเป็นธรรม” และอริสโตเติลได้อธิบายว่าสิทธิตามธรรมชาตินั้นมีอยู่จริงและเป็นสิทธิที่สถิตย์อยู่ทุกหนทุกแห่ง ทั้งปรากฏอยู่โดยไม่ต้องมีใองการหรือประกาศใดๆ เป็นสากลและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทุกอาณาจักรและทุกระบบการปกครอง¹⁷

นักคิด หรือ นักทฤษฎี สำนักกฎหมายธรรมชาติยุคสมัยใหม่ได้เสนอทฤษฎีสัญญาประชาคม ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญที่สุดทางการเมือง โดยสิทธิตามธรรมชาติได้รับความนิยมนับและถูกนำมาสนับสนุนความเห็น ของผู้อ้างในการก่อการปฏิวัติ เพื่อล้มล้างอำนาจที่ไม่ชอบธรรมของผู้ปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ “สิทธิทางการเมือง” ที่รัฐให้แก่คนในชาติ (National) ของตนมีโอกาสดำเนินมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เมื่อคนในชาติมีอายุ และคุณสมบัติตามที่กำหนด เช่น สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการลงคะแนน สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” ของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดของสิทธิทางการเมือง และ “สิทธิทางการเมือง” ก็เป็นบ่อเกิดของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย นั่นเอง

5. สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองกับการกำเนิดพรรคการเมือง

จากแนวความคิดกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองตามแนวคิดของจอห์น ออสติน (John Austin) ที่ว่า กฎหมายคือคำสั่งคำบัญชาของรัฐบาลปดัย ซึ่งเกิดขึ้นในยุคที่มีการรวมศูนย์อำนาจการเมืองการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ที่เรียกว่า “รัฐ” กฎหมายแทนที่จะเป็นเรื่องของเหตุผล ก็กลายเป็นเรื่องเจตจำนงหรืออำนาจรัฐ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐที่จะมอบให้กับประชาชน อริสโตเติล (Aristotle) ได้กล่าวถึงสิทธิตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองว่า “สิทธิ

¹⁷มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2548), 136.

ตามกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง อาจมีมากหรือน้อยสุดแต่แต่ว่าเป็นอาณาจักรปกครองด้วยระบอบใด เช่น ประชาธิปไตย หรือคณาธิปไตย¹⁸

สิทธิตามสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจึง หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองป้องกันให้ สิทธิต่างๆ รวมทั้งสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการลงคะแนน สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐชาติแต่ละรัฐ จะให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามเจตจำนงของรัฐ โดยประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็อาจจะให้สิทธิทางการเมืองได้มากกว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคณาธิปไตย

2.1.2 อิทธิพลสำนักกฎหมายที่มีผลต่อระบบกฎหมายไทยยุคปัจจุบัน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ ก็ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายตามแนวทางที่สมเด็จพระราชบิดาได้ทรงวางไว้ คือ การปรับปรุงประเทศในทุกทางไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม หรือกฎหมายและการศาล

1. อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายเก่าเข้าสู่ระบบกฎหมายใหม่แบบตะวันตก ระหว่างที่มีการปรับปรุงระบบศาลแล้วแต่ยังไม่ได้มีพระบรมราชโองการว่าจะให้ปรับปรุงระบบกฎหมายไทยไปอย่างระบบคอมมอนลอว์ (Common law) ของอังกฤษหรือระบบประมวลอย่างภาคพื้นยุโรปนั้น ศาลไทยโดยเฉพาะศาลฎีกานั้น ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่ได้รับการศึกษามาจากอังกฤษและยุโรป การใช้กฎหมายไทยในสมัยนั้นจึงปนกันระหว่างกฎหมายเก่าของไทย* กับกฎหมายต่างประเทศที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาเคยชินอยู่ โดยเฉพาะกฎหมายประเทศอังกฤษ¹⁹

ส่วนการสอนกฎหมายซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเป็นผู้ริเริ่มขึ้นใน ร.ศ.116 ก็แสดงให้เห็นชัดเจนว่าเป็นการสอนกฎหมายเก่าของไทยผสมกับกฎหมายอังกฤษที่ได้ทรงศึกษามาโดยเฉพาะ เช่น ในมูลคดีสัญญาก็นำความคิดเรื่องสินจ้าง (Consideration) ของอังกฤษมาใช้เพิ่มเติมในกฎหมายไทย นอกจากนั้น ทรงนำหลักกฎหมายอังกฤษเข้ามาสอนในเรื่องเอกเทศสัญญาต่างๆ บางครั้งก็ทับศัพท์ภาษาอังกฤษ เช่น คำว่า เอเจนต์ (ตัวแทน) อินชัวร์ (ประกันภัย) พรอมมิสรี โน้ต

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 131.

* กฎหมายเก่าของไทยที่ใช้มาก่อนหน้านั้น คือ กฎหมายตราสามดวง

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง*, [เชียงใหม่]: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2547),

(ตัวสัญญาใช้เงิน) ฯลฯ²⁰ แม้ต่อมากรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเสนอให้ใช้กฎหมายอย่างประเทศอังกฤษ แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ใช้แนวทางของประเทศในยุโรปที่จัดทำเป็นประมวลกฎหมาย เพราะใกล้เคียงกับกฎหมายเก่าของไทย และคงเพราะเห็นตัวอย่างประเทศญี่ปุ่นที่สำเร็จมาแล้ว ทั้งการจัดทำประมวลกฎหมายเองก็ดูจะอาศัยเวลาไม่มากเท่ากับการสร้างระบบคอมมอนลอว์ ให้เป็นที่เชื่อถือของมหาอำนาจตะวันตก²¹ ก็ไม่ได้ทำให้แนวคิดทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองของอังกฤษมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย ลดน้อยลงไป

2. ระบบกฎหมายไทยยอมรับผลทางกฎหมายของการรัฐประหาร

คำสอนของ John Austin ที่ว่า กฎหมายคือคำสั่งของรัฐอธิปัตย์ และ Hans Kelsen เมื่อมีการทำรัฐประหารสำเร็จ คณะรัฐประหารนั้นกลายมาเป็นรัฐบาลตามความเป็นจริง ล้วนมีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำรัฐประหารในประเทศไทย ในอดีตนักปราชญ์ทั้งสองมิได้มีเจตนาที่จะส่งเสริมให้มีการทำรัฐประหารแต่ประการใด ที่ Austin สอนว่ากฎหมายคือ คำสั่งของรัฐอธิปัตย์ นั้นก็ด้วยในเวลานั้น การสร้างรัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นรากฐาน ส่วนที่ Kelsen ยอมรับอำนาจของคณะรัฐประหารเนื่องจากว่า Kelsen เป็นนักกฎหมายระหว่างประเทศ ท่านจึงพยายามอธิบายว่า การทำรัฐประหารหาได้มีผลกระทบต่อความสืบเนื่อง (Continuity) ของรัฐไม่ เพราะคณะรัฐประหารได้กลายเป็นรัฐบาลตามความเป็นจริงที่เรียกว่า De facto government²²

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 อำนาจอธิปไตยของรัฐไทยกับขององค์พระมหากษัตริย์ปนกันอยู่อย่างแยกไม่ออก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ใช้อำนาจสูงสุดด้วย กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงยอมสละความเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดให้ราษฎรทั้งหลาย โดยราษฎรมอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์ สถาปนาราษฎร คณะกรรมการราษฎรและศาลเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทน โดยการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คณะราษฎรไม่ได้อ้างตนว่าเป็น รัฐอธิปัตย์ เพราะถ้าอย่างนั้นคณะราษฎรต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เอง โดยไม่ต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ตามทฤษฎีที่ว่ารัฐอธิปัตย์จะออกกฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายก็ได้และไม่มีอำนาจโดยเหนือรัฐอธิปัตย์ ยิ่งไปกว่านั้น คณะราษฎรยังได้

²⁰ ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, ลูกเจ้าพระยาเชษฐาภรณ์, เล็กเชอร์ราชบุรี, (พระนคร: กรุงเทพมหานคร, 2468)

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, 255-256.

²² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ผลร้ายของการยอมรับอำนาจรัฐประหารที่มีต่อหลักนิติรัฐและประชาธิปไตย [ออนไลน์], 29 เมษายน 2550. แหล่งที่มา www.oknation.net/blog/dinsor/2007/06/27/entry-3

ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ตนเองทั้งที่ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้²³ ในแง่นิติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นการโอนอำนาจรัฐประหารจากพระมหากษัตริย์ให้แก่ราษฎรโดยผลแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระองค์เอง คณะราษฎร จึงมิได้ใช้อำนาจรัฐประหารตรารัฐธรรมนูญออกใช้เอง²⁴ ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ยังไม่มีการออกประกาศหรือคำสั่งของคณะราษฎร ต่อมา พ.ศ. 2490 คณะทหารนำโดย จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้ยึดอำนาจการปกครองและกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยแทนพระมหากษัตริย์ และจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดรับสนองพระบรมราชโองการ ในทางกฎหมายถือว่า อำนาจสูงสุดมาอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหาร ต่อมาเกิดรัฐประหารอีกหลายครั้ง ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงและยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐประหารจะปกครองประเทศโดยการออกประกาศและคำสั่งคณะรัฐประหาร ในฐานะที่เป็นรัฐประหาร²⁵

การยอมรับอำนาจรัฐประหารว่าเป็นรัฐประหาร และประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็น “กฎหมาย” ซึ่งมีผลใช้บังคับได้อย่างถาวร ปรากฏตามคำพิพากษาของศาล* นักนิติศาสตร์** ที่สำคัญก็คือ เมื่อเป็นกฎหมายแล้ว ประกาศหรือคำสั่งนั้นย่อมจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแก่ประชาชนโดยชอบด้วย เพราะการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทยไม่ใช่การรับรองแบบสมบูรณ์ แต่เป็นการรับรองโดยมีเงื่อนไขว่าต้องอยู่ภายใต้ “บทบัญญัติของกฎหมาย” ดังนั้น แม้มีรัฐธรรมนูญถาวรแล้ว มีรัฐสภาจากการเลือกตั้งแล้ว กฎหมายที่คณะรัฐประหารตราขึ้น ก็ยังคงมีผลใช้บังคับได้คู่เคียงกับกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา²⁶ การยอมรับคำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหารที่มีผลบังคับใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญในสภาวะปกติที่ปลอดจากเงื่อนไขการใช้อำนาจปฏิวัติหรือรัฐประหาร มีผลกระทบต่อบรรบบรัฐธรรมนูญของไทย ย่อมไม่ต่างจากการยึดถือหลัก

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, อ้างแล้ว, 89.

²⁴ อุดล วิเชียรเจริญ, “รอยต่างในทฤษฎีรัฐธรรมนูญ,” รัฐสภาสาร 3, 6 (มิถุนายน 2534): 65.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, อ้างแล้ว, 259-260.

* ฎ.ที่45/2496, ฎ.1662/2505, 1234/2523

** คู่มือหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, อ้างแล้ว, 253-254.

กำลังอำนาจเป็นใหญ่ ศาสตราจารย์เสนห์ จามริก²⁷ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่อำนาจแบบพลการและรุนแรงโดยอ้างอิงความชอบธรรมตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลพิเศษและพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 นับเป็นจุดต่างในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย อาจทำให้ระบบรัฐธรรมนูญเป็นระบอบเผด็จการทางสภาได้ในที่สุด การยอมรับอำนาจรัฐประหารว่าเป็นรัฐาธิปัตย์ ในระบบกฎหมายไทยที่เป็นผลมาจากอิทธิพลของกฎหมายอังกฤษที่ยึดถือแนวความคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย และยังส่งผลต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก เมื่อมีการกระทำรัฐประหาร ก็มักจะออกประกาศหรือคำสั่งยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเกือบทุกครั้ง

2.2 ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

2.2.1 ความหมาย ทฤษฎี แนวคิด พรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมือง เพราะฉะนั้นการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ทฤษฎี แนวความคิด หรือหลักการสำคัญๆ ของพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญ ซึ่งนักวิชาการแต่ละคนจะสะท้อนออกมาแตกต่างกัน

1. ความหมายและลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง

1) ความหมายพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political party” ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Portie politique” ภาษาเยอรมันคือ “Palrtische partei” ซึ่งทั้งหมดนี้มาจากรากศัพท์ภาษาละตินคือคำว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ดังนั้นความหมายของคำว่า พรรคการเมืองจึงหมายความว่า “การที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็น ส่วน ๆ ตามความคิดเห็นตามประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง”²⁸

²⁷เสนห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนาการรัฐธรรมนูญ: ชุดศึกษาวิจัยพัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), 262.

²⁸กิตติบุตต์ ไชยวสุ, การนำบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติของพรรคการเมือง (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2547), 26.

พรรคการเมืองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนในยุโรปนับเป็นเวลาหลายทศวรรษ²⁹ มีนักคิดและนักปราชญ์หลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ดังนี้

กู๊ด แมน (Goodman) พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีสมาชิกที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาอยู่ร่วมกัน โดยมีเจตนาที่เปิดเผยในการลงแข่งขันทางการเมืองด้วยวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับชัยชนะและสามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาล อันจะทำให้มีประสิทธิภาพในการเข้าไปใช้อำนาจปกครองเพื่อจะได้รับผลประโยชน์จากการที่ได้เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น³⁰

เบนจามิน กองสตอง (Benjamin Connotant) พรรคการเมืองคือกลุ่มคนที่มีความคิดอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะได้มาเข้าบริหารประเทศเพื่อบรรลุตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน³¹

จี.เอ. เจคอบสัน และเอ็ม. เอช. ลิบแมน (G.A. Jacobson and M. H. Libman) พรรคการเมืองเป็นการจัดการเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมดูแลบุคคลและนโยบายของรัฐบาล³²

เอดมันด์ เบริก (Edmund Burke) พรรคการเมือง คือสมาคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนเพื่อส่งเสริมให้มีความมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของชาติ ภายใต้กฎเกณฑ์เฉพาะที่คนเหล่านั้นเห็นชอบร่วมกัน³³

ทินพันธุ์ นาคะตะ พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือเสียงข้างมากในรัฐสภา³⁴

คำรพ ฐิตะนันทน์ พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องในนโยบายการบริหารประเทศ และดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจรัฐเพื่อปฏิบัติ

²⁹ ชิดชัย ธิปดี, การพัฒนาพรรคการเมืองไทย: กรณีศึกษาพรรคประชาธิปัตย์ (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), 17.

³⁰ Goodman, W., *The two-party system in the United States* (Canada: D. Norstrand, 1960), 7.

³¹ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และนรินทร์ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), 2.

³² โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), 4.

³³ Sorauf, F.J., *Party politics in America & Canada*, (U.S.A.: Little & Company, 1979), 7.

³⁴ ทินพันธุ์ นาคะตะ, ทฤษฎี แนวคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์, 2543), 141.

ตามนโยบายนั้น พรรคการเมืองจะมีบทบาทเป็นตัวก่อตั้งเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนให้เห็นได้และปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม³⁵

หยุด แสงอุทัย พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักแห่งการปกครอง (Principles of government) ได้อย่างกว้างๆและตรงกันนำหลักการนั้นไปใช้ในการปฏิบัติ ทั้งนี้หมายความว่า ความตกลงในหลักการที่จะดำเนินให้ชีวิตหรือความเป็นอยู่ของรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่คณะหรือสมาคมของบุคคลนั้นๆ ต้องการ³⁶

ดังนั้นพรรคการเมือง (Political party) จึงหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายๆ กัน รวมตัวกันเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ

2) ลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง³⁷

จากความหมายที่ได้กล่าวมาอาจกล่าวสรุปลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองได้ดังนี้

ก) เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์การ

บุคคลเดียวจะก่อตั้งพรรคการเมืองไม่ได้³⁸ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะนั้นยังไม่จัดว่าเป็นพรรคการเมืองถ้ายังไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์การ คือ การมีสำนักงานสำหรับสมาชิกจะพบปะกันเพื่อปรึกษาหารือติดต่อกันประจำ และมีระเบียบในการดำเนินกิจกรรมของพรรค เช่น การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรม

ข) เป็นการรวมตัวกันตามแนวความคิดเห็นหรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน

บุคคลที่มารวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเกิดจากการมีแนวความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เหมือนกัน เป็นเรื่องยากที่บุคคลที่มา

³⁵ คาริห์ บุรณะนนท์, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), 153.

³⁶ หยุด แสงอุทัย อ้างใน ปฤษฎา ธรรมธร, การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย. (ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต . คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), 12.

³⁷ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530), 7-9.

³⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อ้างใน วุฒิกิจ อินทวงศ์, 2535, 12.

รวมตัวกันหรือสมาชิกพรรคการเมืองทั้งหมดจะมีความคิดเห็นพ้องต้องกันทุกอย่าง แต่หลักการใหญ่จะต้องเห็นพ้องต้องกัน เช่น พรรคเลเบอร์ของอังกฤษมีการแบ่งเป็นกลุ่มซ้ายและกลุ่มขวา

ค) มีการกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบายสาธารณะ

การที่ประชาชนจะสนับสนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะต้องติดตามสภาการณ์ต่างๆ ของประเทศและชี้ให้ประชาชนเห็นประเด็นปัญหาต่างๆ ว่าประเทศมีปัญหาอย่างไรและพรรคการเมืองเสนอวิธีการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ซึ่งพรรคการเมืองจะนำมารวมเป็นนโยบายของพรรค ที่จะแถลงต่อประชาชนในการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ประชาชนทราบถึงความคิดเห็น ทำที่ วิธีการและความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหานโยบายของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะได้รับการสนับสนุนจากมหาชน จนทำให้พรรคประสบความสำเร็จในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

ง) มีการกำหนดคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

การคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งก็เพื่อให้บรรลุจุดหมายอันเป็นเจตนารมณ์ของบุคคลที่เขามารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แม้ว่าสมาชิกพรรคทุกคนจะไม่ได้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ได้มีการส่งสมาชิกบางคนสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหวังชนะการเลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนอำนาจทางการเมือง ซึ่งทุกพรรคมีจุดหมายเป็นรัฐบาล

จ) มีจุดหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐ

ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ได้เสียงข้างมากพอที่จะตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านคอยตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยหวังว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนจะเลือกพรรคฝ่ายค้านขึ้นมาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล การมีพรรคฝ่ายค้านจึงมีประโยชน์ที่จะทำให้รัฐบาลระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น เพราะอาจถูกพรรคฝ่ายค้านโจมตีเอาได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมพรรครัฐบาลลงไป

2. ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมือง

เป็นการยากที่จะกล่าวว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะมีทัศนะในเรื่องกำเนิดของพรรคการเมืองไว้ต่างกัน ซึ่งแต่ละท่านก็ได้อ้างเหตุผลต่างๆ มาสนับสนุนทฤษฎีของตน จึงยากที่จะหาข้อยุติได้ อย่างไรก็ดี มีข้อเขียนของนักรัฐศาสตร์ที่กล่าวถึงกำเนิดของพรรคการเมืองที่น่ารับฟังอยู่หลายท่าน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงทฤษฎีของ ศาสตราจารย์ Avery Leiserson และกลุ่มนักรัฐศาสตร์อเมริกันคือศาสตราจารย์ Joseph Lapalombara กับศาสตราจารย์ Myron Weiner

1) ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมืองศาสตราจารย์ Avery Leiserson

ศาสตราจารย์ Avery Leiserson ได้กล่าวถึงกำเนิดของพรรคการเมืองในหนังสือของท่านชื่อ “Parties and Politics” โดยรวบรวมทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ 4 ทฤษฎี คือ³⁹

ก) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดจากข้อแตกต่างของมนุษย์ ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์เราแบ่งออกเป็น 2 พวกใหญ่ๆ คือ พวกที่ชอบอยู่คงที่หรืออนุรักษ์นิยม (Conservatives) กับพวกที่ยอมรับและยินดีรับการเปลี่ยนแปลง (Liberals) นอกจากนี้มนุษย์ยังแบ่งออกเป็น 2 พวกดังกล่าวแล้ว จิตมนุษย์ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภทอีก ได้แก่ พวกมองโลกในแง่ดี (Optimists) และพวกมองโลกในแง่ร้าย (Pessimists) โดยข้อสมมติฐานทางจิตวิทยานี้ ทำให้เกิดพรรคการเมืองที่แนวความคิดต่างๆ กัน 4 ประเภท คือ

(1) พวกหัวเก่า (Conservatives) เป็นพวกที่มองโลกในแง่ดี แต่ติดอยู่กับที่หรือสภาพเดิม ถือว่าปัจจุบันคืออยู่แล้ว และอดีตเป็นที่น่าสนใจแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง

(2) พวกหัวใหม่หรือเสรีนิยม (Liberals) เป็นพวกมองโลกในแง่ดี และยินดีให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เพราะถือว่าการเปลี่ยนแปลงจะนำไปสู่ความก้าวหน้ามีทัศนคติทางเสรีนิยมจึงมักเป็นผู้เห็นคุณค่าของการศึกษา เปิดโอกาสให้มีการพูด การแสดงทัศนะต่างๆโดยเสรี

(3) พวกหัวปฏิวัติ (Revolutionaries) เป็นพวกมองโลกในแง่ร้าย จึงอยากให้มีการเปลี่ยนแปลง แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการค่อยเป็นค่อยไปแบบพวกเสรีนิยมนั้นไม่ทันใจ เพราะพวกหัวปฏิวัติมีความคึกกรุ่นไม่พอใจบางอย่างรุนแรง จึงชอบใช้วิธีการปัจจุบันทันด่วนหรือที่เรียกว่าการปฏิวัติ เพื่อให้ได้ประจักษ์ผลโดยเร็ว

(4) พวกหัวปฏิกริยา (Reactionaries) เป็นพวกมองโลกในแง่ร้ายและมีความคิดคำนึงถึงอดีตโดยเห็นว่าอดีตดีกว่าปัจจุบันจึงพยายามย้อนหลังไปดำรงชีวิตอย่างที่เคยเป็นมาในอดีตเก่าก่อน

ข) ทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม (Soio-economical theories)

³⁹Leiserson, A., **Parties and politics : an institutional behavioral approach**, (New York: Alfrd A. Knopf, 1958), 44-50.

ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยมองพรรคการเมืองในรูปของผู้สนับสนุนพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองว่ามาจากชนชั้นใด ระดับการศึกษาสูงต่ำเพียงใด เพศใด

ค) ทฤษฎีอุดมการณ์หรือหลักการ (Ideological theories)

ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มคนที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์คล้ายๆ กัน ความคิดนี้อาจเป็นความคิดเห็นในเรื่องรัฐ สังคม เศรษฐกิจ ศาสนา ฯลฯ ก็ได้ โดยมีรากฐานจากปรัชญาเดียวกัน

ง) ทฤษฎีทางการจัดองค์การ (Idielegical theories)

ทฤษฎีนี้ถือว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลังจากมีผู้นำทางการเมืองแล้ว และได้มีผู้นิยมสนับสนุนผู้นำคนนั้นเป็นจำนวนมาก เพราะเชื่อมั่นในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถ ฯลฯ ความนิยมในตัวบุคคลจึงเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีความศรัทธาในตัวผู้นำพรรค จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้น เพื่อจัดระเบียบการดำเนินงานและให้มีสายงานบังคับบัญชา การเกิดขึ้นของพรรคในลักษณะนี้มักจะแตกสลายได้ง่าย เพราะเมื่อผู้นำสิ้นบารมีลงไปพรรคอาจ ล้มเลิกไป

2) ทฤษฎีกำเนิดพรรคการเมืองกลุ่มนักรัฐศาสตร์อเมริกัน

กลุ่มนักรัฐศาสตร์อเมริกัน คือศาสตราจารย์ Joseph Lapalombara และศาสตราจารย์ Myron Weiner มีความเห็นเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยพรรคการเมือง คือ

ก) ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน (Institutional theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเป็นการสืบเนื่องมาจากสถาบันการเมือง คือรัฐสภาที่มีอยู่ก่อนและพรรคการเมืองตามมาเพื่อเป็นสื่อระหว่างประชาชนกับรัฐสภา ทำให้ผู้แทนรวมตัวกันเป็นคณะ (Cliques) หรือรวมตัวเป็นกลุ่ม⁴⁰

ข) ทฤษฎีว่าด้วยประวัติและสถานการณ์ (Historical situational theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าวิกฤตการณ์ต่างๆ ทางประวัติศาสตร์ก่อให้เกิดพรรคการเมือง
คือ⁴¹

⁴⁰ปฤษฎา ธรรมธร, การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย, (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), 16.

⁴¹LaPalombara, J. and Weiner, M., **Political parties and political development**, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966), 3.

(1) วิกฤติการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy crisis) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองก่อตั้งขึ้น เนื่องจากประชาชนรู้สึกว่าการสร้างของอำนาจปกครองที่เป็นอยู่ไม่มีความชอบธรรม จึงมีการรวมตัวกันเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง

(2) วิกฤติการณ์รวมตัวกันเพื่อเป็นอันหนึ่งอันเดียว (Integration crisis) เป็นผลต่อเนื่องมาจากวิกฤติการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมในอำนาจ เมื่อประชาชนรู้สึกว่าการบริหารประเทศต่อไป ก็จะมีการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อต่อสู้ทางการเมือง ในขณะเดียวกันศาสนา ภาษาพูด และเผ่าชนกลุ่มน้อยก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น เพื่อต่อต้านขบวนการชาตินิยมหรือเพื่อแยกไปปกครองกันเอง

(3) วิกฤติการณ์ความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation crisis) พรรคการเมืองในประเทศส่วนมากเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งนี้เป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงสำคัญทางสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งความต้องการสร้างความชอบธรรมในอำนาจ

ค) ทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการ (Developmental theories)

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่ากลุ่มผู้นำทางการเมืองต้องการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อกลุ่มตนเองจะได้มีอำนาจ หรือรักษาอำนาจไว้ ถึงแม้ประชาชนจะไม่ค่อยสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม และเห็นว่าการพัฒนาทางการเมืองเป็นผลทางการเมืองให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติของประชาชนว่าประชาชนมีสิทธิที่จะใช้อำนาจ⁴²

3. แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมือง (Political party) เป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่หวังก้าวสู่การเมืองโดยตรง การเข้าสู่การเมืองโดยตรงนั้นอาจเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างเป็นทางการ ด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและมุ่งหวังที่จะขึ้นมาเป็นฝ่ายบริหารหรือในระดับนิติบัญญัติ การเข้าสู่การเมืองในบางกรณีอาจจะหมายถึง การต่อสู้ทางการเมืองเพื่อขึ้นสู่อำนาจนอกกรอบการเมืองทางการเมือง ที่มุ่งหวังการใช้การปฏิวัติหรือการเมืองนอกระบบทางการเมืองเป็นแนวทาง ตัวอย่างเช่น พรรคคอมมิวนิสต์ของยุโรปในอดีต เป็นต้น⁴³

⁴² ปฤษฎา ธรรมธร, การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย, (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), 17.

⁴³ ชิดชัย ธิบติ, การพัฒนาพรรคการเมืองไทย: กรณีศึกษาพรรคประชาธิปัตย์ (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), 15.

พรรคการเมือง (Political party) มีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ในประเด็นหลักๆ ก็คือ ในขณะที่พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของคนที่มีความคิดเห็นร่วมกัน กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวของคนที่มีความสนใจร่วมกันและโดยในทางทฤษฎีนั้น กลุ่มผลประโยชน์มิได้มุ่งเข้าสู่อำนาจโดยตรงแต่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มจะใช้แนวทางรักษาผลประโยชน์ของตนด้วยการผลักดันทางการเมืองนั้น จะมีลักษณะกลุ่มผลักดัน⁴⁴

นักวิชาการตะวันตกได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับพัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศตะวันตกที่พัฒนาประชาธิปไตยโดยก้าวหน้า เช่น กรณีของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส มีประเด็นที่น่าสนใจหลายอย่างดัง เช่น ศาสตราจารย์ มอริซ ดูแวร์เจอร์ (Maurice Duverger) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ให้ข้อคิดเห็นและมีความเชื่อว่า พรรคการเมืองมีพัฒนาการเป็นขั้นตอนใน 3 ลำดับใหญ่ คือ เกิดขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลทั้งในรัฐสภาและนอกสภา และการเชื่อมโยงกันระหว่างพรรคในสภากับองค์กรพรรคนอกสภา⁴⁵ โดยศาสตราจารย์ Duverger ได้ศึกษาถึงกลไกทางสังคมและการก่อตัวของพรรคการเมือง และได้อธิบายการเชื่อมโยงกันระหว่างพรรคในสภากับองค์กรพรรคนอกสภา ดังนี้⁴⁶

1) กำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (Parliamentary origins parties)

ศาสตราจารย์ Duverger ให้ทัศนะว่าพรรคการเมืองเริ่มต้นในรัฐสภาโดยผู้แทนที่ความคิดเห็นในลัทธิการเมืองที่คล้ายคลึงกันที่ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภารวมตัวเป็นกลุ่มในสภาก่อน นอกจากนั้นยังเป็นผลมาจากการขยายจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากขึ้น ทำให้ผู้แทนที่อยู่ในรัฐสภาต้องติดต่อมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งจนในที่สุดต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อดำเนินการ

2) กำเนิดพรรคการเมืองนอกสภา (Extra parliamentary origins parties)

พรรคการเมืองลักษณะนี้เกิดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากการแทรกแซงจากองค์กรสมาคมอาชีพ สหพันธ์กรรมกร องค์กรศาสนา เช่น พรรคเลเบอร์ของอังกฤษก่อตั้งโดยสมาชิกสหพันธ์กรรมกร พรรคคริสเตียนเดโมแครทของเยอรมัน ก่อตั้งขึ้นโดยองค์กรทางศาสนา พรรคคาทอลิกคอนเซอร์เวทีฟของประเทศเนเธอร์แลนด์ ก่อตั้งโดยองค์กรคาทอลิก เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นหลังปี ค.ศ.1900 ส่วนใหญ่เป็นพรรคที่เกิดขึ้นนอกสภา ยกเว้นพรรคการเมืองในประเทศซึ่งกำลังพัฒนา (Developing country) หรือ

⁴⁴ สิดา สอนศรี และคนอื่นๆ, พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศ

อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 189.

⁴⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, “21 ปี รัฐศาสตร์ มสธ.” วารสารรัฐศาสตร์, 103.

⁴⁶ ปฤษฎา ธรรมธร, 2544, อ้างแล้ว, 15.

ประเทศด้อยพัฒนา (Under-developed country) การกำเนิดของพรรคการเมืองในระยะเริ่มต้นมักจะ เป็นพรรคการเมืองแบบในรัฐสภา⁴⁷

3) การเชื่อมโยงกันระหว่างพรรคในสภากับองค์กรพรรคนอกสภา⁴⁸

ระยะแรกพรรคเป็นกลุ่มสมาชิกสภาที่แยกกันออกเป็นหลายกลุ่มเกาะกันอยู่ หลวมๆ อย่างไม่เป็นทางการ ผูกพันกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ และการปกป้องอาชีพที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน บางกลุ่มอาจพัฒนาไปเป็นกลุ่มร่วมอุดมการณ์ใน ภายหลัง ต่อมาเมื่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปมาก มีแรงกดดันทาง การเมืองสูงขึ้น ก็ได้เกิดการขยายสิทธิทางการเมืองให้กับพลเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้ง จะจำกัดไว้เฉพาะผู้เสียภาษีมากก็ค่อยๆ ขยายออกไปให้กับผู้ที่เสียภาษีน้อยเกือบทุกคน เริ่มจากเพศ ชายขยายไปสู่เพศหญิง จนกลายเป็นสิทธิเลือกตั้งสากล (Universal suffrage) สมาชิกสภาที่เห็น ความจำเป็นต้องการจัดตั้งองค์กร (Organization) นอกสภาเพื่อช่วยทำงานในการรวบรวมคะแนน เสียง (Votes) จากผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งจนกลับเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมือง ได้อีก ยิ่งการเลือกตั้งมีขึ้นบ่อยครั้งพร้อมกับการใช้สิทธิเลือกตั้งกว้างขวางขึ้นเท่าใด การแข่งขัน ทางการเมืองยิ่งมีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดองค์กรพรรคของกลุ่มผู้มีแนวทาง การเมืองคล้ายคลึงกันมากขึ้น กระบวนการต่อมาจึงเกิดการเชื่อมโยงองค์กรพรรคส่วนต่างๆ เข้า ด้วยกัน ทั้งพรรคในสภากับองค์กรพรรคนอกสภา และระหว่างองค์กรพรรคนอกสภาในภูมิภาค ต่างๆ

แซมมวล พี.ฮันติงตัน มีแนวคิดว่าพัฒนาการของพรรคการเมืองมี 4 ขั้นตอน⁴⁹ คือ

1. ขั้นร่วมพวกแยกฝ่าย (Factionalization) กลุ่มผู้นำจำนวนน้อยที่รวมตัวกัน หลวมๆ เป็นฝ่ายที่ครอบงำทางการเมืองอยู่ในช่วงนี้ กลุ่มมีลักษณะไม่มั่นคงและไม่เป็นทางการไม่ มีองค์กรในการทำงาน ถือเป็นช่วงเริ่มต้นของการเกิดกลุ่มการเมือง

2. ระยะการแยกขั้วการเมือง (Polarization) กลุ่มในสภาได้เกิดการแตกแยกเป็น กลุ่มก้อนชัดเจนขึ้นและเป็นไปในทางขัดแย้งและแข่งขันกันจากความจำเป็นที่จะต้องเชื่อมประสาน เข้ากับพลังทางสังคม (Social forces) นอกสภาที่มีแรงกดดันต่อระบบการเมืองเพิ่มมากขึ้น จากการ ขยายสิทธิเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองที่มีมากขึ้นตามลำดับ

⁴⁷ Duverger, M., **Political parties**, (London: Methuen & Co.Ltd., 1967), 18.

⁴⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, อ้างแล้ว, 103.

⁴⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, อ้างแล้ว, 104.

3. ระยะการขยายตัว (Expansion) เกิดขึ้นเมื่อพลังทางสังคมของกลุ่มผลประโยชน์และความต้องการต่างๆ ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ผู้นำทางการเมืองและกลุ่มการเมืองในสภาจึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงการเมืองในสภาเข้ากับองค์กรภายนอกสภาที่มีลักษณะเป็นทางการและมีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อสนองตอบกับความต้องการของพลังทางสังคมและในทางตรงกันข้ามก็เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเอง

4. ขั้นตอนการสร้างสถาบันพรรคการเมือง (Party institutionalization) เกิดขึ้นหลังจากการเกิดระบบพรรค พรรคที่พัฒนาให้มีความเข้มแข็งทางองค์กรจากคุณลักษณะสำคัญ 4 ด้าน คือ ความซับซ้อน (Complexity) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ความมีอิสระในการทำงาน (Autonomy) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Coherence) ยิ่งพรรคมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูงยิ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

กนก วงษ์ตระหง่าน⁵⁰ ได้ศึกษาพรรคการเมืองไทยโดยพิจารณาทั้งทฤษฎีของนักวิชาการตะวันตกและความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทยพบว่า พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นและสิ้นสุดจากเงื่อนไข 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ผู้นำทางการเมืองกับปัจจัยทางกฎหมาย (Legal creature) ส่วนการเกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural creature) ของพลังงานสังคมมีอยู่น้อยมากและเป็นไปในช่วงเวลาสั้นๆ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงเป็นปัจจัยสำคัญครอบงำพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยจึงถูกจัดตั้งและพัฒนาโดยผู้นำกลุ่มเล็กๆ ที่มีกรอบของกฎหมายควบคุมและเน้นบทบาทเพื่อการเลือกตั้งเพื่อให้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นด้านที่สำคัญที่สุด กนก วงษ์ตระหง่าน ได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาการเมืองไทยไว้ว่า

1. ต้องมีการพัฒนาเสถียรภาพของพรรคการเมือง ตั้งแต่การลดจำนวนพรรค การสร้างวินัยสมาชิกพรรค การสร้างกลไกประสานงานระหว่างพรรค การสร้างพรรคให้ประชาชนยอมรับและเชื่อถือ และการประสานประโยชน์และทำความเข้าใจกับกลุ่มพลังต่างๆ

2. การพัฒนาขีดความสามารถของพรรคการเมือง ได้แก่ การพัฒนาอุดมการณ์และนโยบายพรรค การพัฒนาระบบหาทุนของพรรคที่ยึดนโยบายพรรคเป็นหลักและการขยายฐานของพรรคออกไปสู่ประชาชน

แนวทางการพัฒนาพรรคใน 2 แนวทางนี้จะเป็นการลดหรือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในและภายนอกพรรคที่สำคัญ คือ ปัญหาการขาดอุดมการณ์ นโยบายไม่ชัดเจน การยึดมั่นในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิกพรรคขาดวินัย พรรคขาดความต่อเนื่องและไร้

⁵⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, วารสารรัฐศาสตร์ 21 ปีรัฐศาสตร์ มธว, 105.

เสถียรภาพ พรรคขาดฐานสนับสนุนที่แท้จริงจากประชาชน ทหารและข้าราชการประจำมีทัศนคติไม่ดีต่อพรรคการเมือง พรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไป ขาดแคลนเงินทุนและผู้นำพรรคการเมืองและประชาชนเข้าใจผิดว่าบทบาทพรรคการเมืองคือการแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด

ทฤษฎีพัฒนาพรรคการเมืองของนักวิชาการทั้ง 3 คนเห็นได้ชัดเจนว่ามีรายละเอียดแตกต่างกันหลายอย่าง แต่ถ้าจะพิจารณาว่าพัฒนาการของตะวันตกไม่ใช่สูตรสำเร็จของพัฒนาการพรรคการเมืองไทย ก็คงไม่ใช่ข้อสรุปที่ถูกต้องทั้งหมด เพราะตัวอย่างหรือแบบอย่างที่แตกต่างกันวัฒนธรรมในหลายด้านสามารถลอกเลียนแบบกันเกือบทั่วไปและส่วนที่เป็นประโยชน์โดยตรงจากการเรียนรู้แบบอย่างที่เกิดขึ้นและพัฒนามาก่อนก็คือ การนำมาประกอบการพิจารณาในการแสวงหาข้อสรุปทั่วไปที่เหมาะสมและประยุกต์มาสู่ภาคปฏิบัติที่เป็นจริงนำไปสู่การพัฒนา แต่มีเงื่อนไขว่าต้องการจะคิดและทำจริงหรือไม่เท่านั้น

4. องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบที่จำเป็นดังนี้⁵¹

- 1) คน ซึ่งเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง และบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 2) สถานที่และอุปกรณ์ หมายถึง สถานที่ตั้งพรรคการเมืองและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในกิจการพรรคการเมือง
- 3) โครงสร้างพรรคการเมือง หมายถึง การจัดแบ่งโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมืองว่าจะแบ่งอย่างไร เช่น ต้องจัดให้มีสำนักงานเลขาธิการพรรค มีคณะกรรมการบริหาร มีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น
- 4) ระเบียบและข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความคิด อุดมคติ นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการผูกพันบุคลากรในพรรคไว้อย่างมั่นคง

2.2.2 ความสำคัญของพรรคการเมือง

1. บทบาทของพรรคการเมืองที่มีผลต่อระบอบประชาธิปไตย

นักรัฐศาสตร์จำนวนมากเห็นพ้องกันว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าในอดีตขณะที่พรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นใหม่ๆ จะถูกมองไปในทางไม่ค่อยดีก็

⁵¹ปัญญา อุดชาชน และ วุฒิเลิศ เทวกุล, ม.ร.ว., **อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง : กรณีศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย.** (รายงานการวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพ, 2547), 14.

ตาม ซึ่งในระยะเริ่มต้นมักเห็นกันว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของบุคคล เพื่อประโยชน์และเป็นการแสวงหาการแตกแยกภายในสังคม แต่ปัจจุบันก็ยอมรับกันว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย บทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจประมวลได้ 4 ประการ⁵² ดังนี้

1) บทบาทในการช่วยสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยประเทศที่มีพรรคการเมืองมั่นคง ประชาชนที่เห็นพรรคการเมืองใดมีอุดมการณ์ และแนวนโยบายเหมือนตน ก็จะไปลงคะแนนเลือกตั้งให้พรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา ก็จะได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลก็มีความชอบธรรมในการปกครอง เพราะรัฐบาลตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่ หากไม่มีพรรคการเมืองการจัดตั้งรัฐบาลย่อมขึ้นอยู่กับผู้แทนแต่ละคนจะสามารถรวมกันจัดตั้งรัฐบาล และนโยบายของรัฐบาลก็จะออกมาในรูปแบบอะลุ่มอล่วยของนโยบายของสมาชิกที่มาร่วมสนับสนุนจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของราษฎรผู้เลือกตั้ง⁵³ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งและมีคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ยังทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านระบบพรรคการเมืองได้ ซึ่งจะมีส่วนทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศชาติเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน พรรคการเมืองจึงช่วยการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารในทางอ้อม⁵⁴ พรรคการเมืองจึงช่วยเสริมสร้างความเชื่อในเรื่องการมีความชอบธรรมในการปกครอง ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) บทบาทในการช่วยผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้สืบต่อเนื่องกัน

ระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองเพื่อเลือกเฟ้นคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) เพื่อจะให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด พรรคที่ชนะเลือกตั้งจะได้จัดตั้งรัฐบาล พรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน และจะต้องเตรียมพร้อมที่จะเป็น

⁵² วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2530: อ้างแล้ว, 1.

⁵³ หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง, 2517. อ้างใน วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2521, อ้างแล้ว, 2.

⁵⁴ มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่นๆ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 147-148.

รัฐบาล ถ้าประชาชนเห็นว่ารัฐบาลปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรับผิดชอบ การเลือกตั้งครั้งต่อไป อาจเลือกพรรคฝ่ายค้านมาเป็นรัฐบาลบ้าง การมีพรรคการเมืองจึงทำให้การถ่ายทอดอำนาจดำเนินไปโดยสันติวิธี ประเทศที่ขาดระบบพรรคการเมืองจะทำให้การรัฐประหาร (Coup d'etat) หรือการปฏิวัติ (Revolution) จะกลายเป็นแบบแผนของการพลัดเปลี่ยนของรัฐบาล⁵⁵

3) บทบาทเป็นเครื่องมือให้ผู้ปกครองทราบเจตนารมณ์ของประชาชน

ในระบอบประชาธิปไตยรัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอแนะนโยบายและความเห็น เพื่อจะได้ทราบความต้องการของประชาชน โดยถือหลักว่านโยบายของรัฐบาลมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนและประชาชนเห็นชอบ ซึ่งรัฐบาลต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ประชาชนต้องการ⁵⁶ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลจะทราบความต้องการและเจตจำนงของประชาชนได้ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวแทนอุดมการณ์ของคนในสังคม จึงเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนให้เห็นความต้องการของกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม โดยพรรคการเมืองจะเป็นผู้รวบรวมความต้องการของประชาชนและส่งต่อความประสงค์ของประชาชนไปยังรัฐบาล⁵⁷ นอกจากนี้จำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรัฐสภายังเป็นภาพพจน์แสดงความนิยมของประชาชนต่ออุดมการณ์ต่างๆ ได้

4) บทบาทในการช่วยพัฒนาการเมือง

ระบอบประชาธิปไตยจะมั่นคงอยู่ได้เพราะประชาชนให้ความสนใจความเคลื่อนไหวที่จะกระทบกระเทือนต่อสังคม และไม่นอนหลับทับสิทธิ์ พรรคการเมืองมีบทบาทในการสร้างหรือปลูกฝังจิตทางการเมืองของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ โดยปกติประชาชนมีความคิดเห็นทางการเมืองอยู่บ้างแต่มักกระจัดกระจายตามที่ต่างๆ การมีพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายกว้างๆ ย่อมทำให้ประชาชนผู้มีความคิดเห็นคล้ายๆ กันสามารถยึดพรรคการเมืองเป็นหลัก พรรคการเมืองยังมีบทบาทในการสร้างทัศนคติทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การแจกเอกสาร การปราศรัยของพรรคการเมืองตามสถานที่ชุมนุมชน การเข้าเวลาสถานีวิทยุหรือโทรทัศน์ ซึ่งอาจกระทำได้ตลอดเวลาทั้งในช่วงฤดูหาเสียงเลือกตั้งและในช่วงเวลาปกติ⁵⁸

⁵⁵Goodman, W., **The two-party system in the United States** (Canada: D. Norstrand, 1960), 7.

⁵⁶Ranney, A., **The governing of men**, (New York: Hold, Rinehart and Winston, 1958), 197.

⁵⁷LaPalombara, J. and Weiner, M., **Political parties and political development**, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966) อ้างใน วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชกันหารักษ์, 2521, 4.

⁵⁸วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชกันหารักษ์, 2530, อ้างแล้ว, 4.

2. หน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีบทบาทต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ดังนั้นพรรคการเมืองเองก็ต้องมีหน้าที่ในการจรรโลงประชาธิปไตยด้วย ในทัศนะของ ดร. ลิขิต ชีรวะกิน เห็นว่าหน้าที่ของพรรคการเมืองมีดังนี้⁵⁹

1) หน้าที่ในการผสมผสานความแตกต่าง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่รวมบุคคลที่มีความแตกต่างในด้าน เผ่าพันธุ์ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรมโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นรากฐาน โดยสร้างความเห็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงทำหน้าที่ประสานความแตกต่างของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองในลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่าพรรคที่สร้างความเห็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Party of solidarity) นอกจากนี้พรรคการเมืองยังทำหน้าที่สร้างชาติสำหรับประเทศเกิดใหม่ ตัวอย่างเช่น ประเทศในอาฟริกาตะวันตกได้ใช้พรรคการเมืองเป็นสถาบันรวมชาติและเป็นรากฐานของการสร้างชาติจนเรียกว่ารัฐพรรคการเมือง (Party - states)

2) หน้าที่การเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมือง การเมืองในรูปแบบใหม่จะต้องมีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ให้ความยินยอมซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้นการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน พรรคการเมืองซึ่งมีตัวแทนจากกลุ่มชนต่างๆ ในสังคมจึงทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมือง ดังนั้นในประเทศต่างๆ จึงมักมีพรรคการเมืองเป็นองค์การจัดตั้งไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยสังคมนิยม

3) หน้าที่เป็นช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งการมีส่วนร่วมโดยเป็นสมาชิกพรรคก็เป็นการกระทำบทบาทดังกล่าว การมีส่วนร่วมยังเปิดโอกาสให้ระบายความเคียดแค้น ความไม่พอใจต่างๆ ภายในกลไกของพรรคการเมือง เท่ากับเป็นการเปิดช่องทางให้มีการแสดงความต้องการแบบหนึ่งเพื่อให้ความไม่พอใจได้มีการจัดระดับความสำคัญและกลายเป็นข้อเสนอเพื่อการแก้ไขและเป็นนโยบาย และการมีส่วนร่วมทำให้สามารถระดมพลังทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นประโยชน์ต่อระบบการเมือง

⁵⁹ ลิขิต ชีรวะกิน, 2526, 9 – 13 อ้างใน กิตติบุตต์ ไชยวสุ, 2547, 26-32.

4) หน้าที่เป็นสถาบันที่จะฝึกความชำนาญในการเมือง

การต่อรอง การขับเคี่ยว การถกเถียง ความอดทนอดกลั้น การพยายามใช้เหตุผลและวิทยาการเพื่อแจกแจงทรัพยากรให้เป็นประโยชน์จำเป็นต้องได้รับการจัดเกลาเพื่อให้เกิดความชำนาญในการดำเนินกิจการทางการเมือง เพื่อความก้าวหน้าเฉพาะตนและบรรลुวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์ทั้งส่วนตนและของพรรคการเมืองนั้นๆ ดังนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมจึงมีโอกาสนในการฝึกฝนทักษะในขณะเดียวกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเลือกสรร (Recruitment) ผู้นำทางการเมืองไปในตัว เพราะผู้มีแววเป็นผู้นำทางการเมืองจะปรากฏตัวขึ้นจากกระบวนการต่าง ๆ

5) หน้าที่เป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ถ้าไม่มีพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วม ซึ่งจะเพิ่มมากขึ้นจากความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจก็จะเกิดความวุ่นวายและปั่นป่วนทางการเมือง จะนำไปสู่การชะงักงันของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายและทิศทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยโดยผ่านคณะทำงานของพรรค เช่น ทีมเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์ต้องการให้รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนทีมเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทยต้องการให้เร่งนำเงินงบประมาณกระจายสู่มือประชาชนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ซบเซาหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

6) ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการพัฒนาการเมือง

พรรคการเมืองทำให้ประชาชนคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยอาจเป็นสมาชิกของพรรคหรือติดตามการดำเนินงานทางการเมืองของพรรค การเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การกระตุ้นให้มีการสละเวลาไปออกใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่จำเป็นจะต้องระบุว่าให้ไปเลือกพรรคใดพรรคหนึ่ง เพื่อเป็นการแสดงความยอมรับในระบบประชาธิปไตย อันเป็นการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

บทที่ 3

การยุบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยประชาชนด้วยความสมัครใจและอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายของรัฐเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอื่นๆ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงเลิกล้มหรือยุบไปด้วยเหตุ 4 ประการ⁶⁰ ดังนี้

1. จุดประสงค์ในการตั้งพรรคการเมืองสำเร็จ

การที่พรรคการเมืองเลิกล้มหรือยุบไปเพราะจุดประสงค์ในการตั้งพรรคการเมืองสำเร็จสมประสงค์นั้น จุดประสงค์ในที่นี้หมายถึงจุดประสงค์เฉพาะเรื่องโดยแท้จริง เช่น จุดประสงค์ของพรรคการเมืองไอริชเพื่อให้ไอแลนด์ได้สิทธิปกครองตนเอง เมื่อไอแลนด์ได้ปกครองตนเองแล้ว พรรคการเมืองนี้ก็จะเป็นอันล้มเลิกหรือยุบไป อย่างไรก็ตามโดยมากพรรคการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ของตนเองอยู่เสมอ โดยรับเอาการแก้ไขประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมาเป็นจุดประสงค์ของพรรค ในกรณีนี้พรรคการเมืองก็ไม่ได้เลิกล้มหรือยุบไปเพราะจุดประสงค์ที่พรรคมีอยู่แต่เริ่มแรกได้สำเร็จไป

2. ราษฎรขาดความนิยม

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่รวบรวมสมาชิกเข้าไว้ โดยสมาชิกพรรคการเมืองเหล่านี้จะออกจากพรรคการเมืองก็ได้ ในประเทศที่ประชาชนนิยมระบบสองพรรค พรรคการเมืองพรรคเล็กที่สุดซึ่งจะเห็นได้ชัดว่ามักจะมีผู้สนับสนุนน้อยลงทุกทีๆ ในประเทศที่มีระบบมากพรรค พรรคการเมืองเล็กๆ ที่มีผู้สนับสนุนน้อยก็ต้องเลิกไป ทั้งนี้ประชาชนย่อมอยากเห็นพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนประสบผลสำเร็จ ถึงจะเป็นพรรคฝ่ายค้านก็อยากเห็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลในสภาผู้แทน ดังนั้นราษฎรจึงมักจะสละพรรคการเมืองเล็กๆ ไปสนับสนุนพรรคการเมืองที่ใหญ่ๆ แม้จะไม่มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับที่ตนมีอยู่ แต่ก็ใกล้เคียงกับความคิดเห็นของตน

⁶⁰ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: ควณมล, 2517), 159.

3. รวมกับพรรคการเมืองอื่น

การที่พรรคการเมืองต้องเลิกล้มหรือยุบไปในขณะที่ได้รวมเข้ากับพรรคการเมืองอื่นนั้น ก็เพื่อประโยชน์ที่จะให้ความคิดเห็นและโครงการของตนได้ผลในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองที่มีความคิดเห็นและโครงการคล้ายคลึงกัน จึงยอมสละความเป็นอยู่อันอิสระของตนเองรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกำหนดความคิดเห็นและโครงการขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าเพียงแต่มีความประสงค์ร่วมกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องยุบพรรคการเมืองเดิม

4. มีกฎหมายให้เลิกล้ม

การที่พรรคการเมืองเลิกล้มหรือยุบไปโดยกฎหมายนั้นมีสองกรณี คือ กรณีที่ยุบเลิกไปเพราะรัฐได้เปลี่ยนการปกครองไปสู่เผด็จการ ในกรณีนี้ผู้เผด็จการย่อมจะออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ นอกจากพรรคการเมืองของผู้เผด็จการเอง ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบเผด็จการนั้นย่อมไม่ยอมให้มีพรรคพวกเป็นฝ่ายค้านรัฐบาล จึงต้องยุบเลิกพรรคการเมืองที่เป็นปรปักษ์เสีย ดังที่ปรากฏในประเทศอิตาลี เยอรมัน รัสเซีย การยุบพรรคการเมืองอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่รัฐออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จะเห็นว่าเมื่อพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาด้วยเจตจำนงของการรวมตัวกันของประชาชน เพื่อจุดประสงค์ใดก็ตาม ล้วนแต่เพื่อให้การดำเนินการของกลุ่มตนสำเร็จ การจะล้มเลิกหรือยุบพรรคการเมืองย่อมจึงขึ้นอยู่กับดำเนินการของพรรคการเมือง กฎหมายเพียงแต่ควบคุมมิให้พรรคการเมืองดำเนินการให้เป็นปรปักษ์กับการปกครองของชาติไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลระบอบประชาธิปไตยคือรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน⁶¹ ฉะนั้นการปกครองในระบอบนี้รัฐต้องทำตัวเป็นกลางและยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวโน้มไม่เห็นด้วยกับระบอบประชาธิปไตย เช่น นิยมให้มีพระมหากษัตริย์หรือมุ่งจะล้มล้มสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือว่าเมื่อประชาชนส่วนมากประสงค์เช่นนั้นแล้วก็ต้องเป็นไปตามนั้น โดยเหตุนี้ในต่างประเทศจึงได้ให้มีพรรคการเมืองคอมมิวนิสต์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองนี้มีโครงการเป็นปรปักษ์กับการมีสภาผู้แทน อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าปรากฏว่าพรรคการเมืองใดได้ดำเนินการจนมีผลเป็นการทำลายความสงบของประชาชน รัฐก็ออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองคอมมิวนิสต์เมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ.1939⁶²

⁶¹คำกล่าวของ Abraham Lincoln ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เมื่อ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1863 อ้างใน หุุด แสงอุทัย, 2517, 163.

⁶²หุุด แสงอุทัย, 2517, อ้างแล้ว, 161-162.

3.1 การยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เพราะองค์กรที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทย ได้รับแนวคิดรูปแบบมาจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁶³ ส่วนศาลรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียและมีขนบธรรมเนียมประเพณีคล้ายคลึงกับไทยก็ได้รับอิทธิพลมาจากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁶⁴ และผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน ที่รับรองโดย คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (คณะกรรมาธิการเวนิส)⁶⁵ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแก่สภายุโรป มีบทบาทสำคัญในการควบคุมวิกฤตการณ์และป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งโดยการสร้างและการให้คำแนะนำต่างๆ ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ การศึกษากรณีดังกล่าวได้แบ่งเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนที่สองเป็นการศึกษาการยุบพรรคการเมืองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีและส่วนที่สามเป็นการศึกษาแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

3.1.1 การยุบพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1. พรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ.1949 และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 มาตรา 21 ได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองมาก โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การก่อตั้ง วัตถุประสงค์ และเงื่อนไขการปฏิบัติของพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สอดคล้องและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว พรรคการเมืองจะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือจะต้องมี

⁶³มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่นๆ, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), 593.

⁶⁴ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 23.

⁶⁵Venice Commission – Commission de Venise, **European commission for democracy through law** [Online], 4 November 2007. Available from [www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf\(2000\)001-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf(2000)001-E.asp)

คณะกรรมการของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้จะต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยมีคำวินิจฉัย โดยวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระดับประเทศ สำหรับกลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัด ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่ม การจัดตั้งองค์กรหรือบทบาทของกลุ่มการเมืองนั้นๆ⁶⁶ ทั้งนี้ การพิจารณาสถานะของพรรคการเมือง ต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับรัฐ พรรคการเมืองกับพรรคอื่น พรรคการเมืองกับสมาชิกพรรค และพรรคการเมืองกับสาธารณชนด้วย หลักการที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองได้แก่ หลักเสรีภาพของพรรคการเมือง หลักความเสมอภาคในระหว่างพรรคการเมือง หลักการมีประชาธิปไตยภายในพรรค หลักการทำงานร่วมกับสาธารณชน⁶⁷

2. การยุบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองย่อมเป็นเป้าหมายแรกที่ระบอบเผด็จการจะต้องทำการกำจัด แต่ขณะเดียวกันระบอบเผด็จการก็อาจแฝงกายเข้ามาในคราวของพรรคการเมืองได้ ในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาวาร์นั้น จะมีการยกเลิกพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำความผิดกฎหมายอาญา กล่าวคือใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคการเมืองที่แฝงกายเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้⁶⁸

1) องค์กรที่มีอำนาจยุบพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตุลาการที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าลักษณะองค์ประกอบและการกระทำของพรรคการเมืองเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หรือไม่ หากพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามองค์ประกอบและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ พรรคการเมืองนั้นก็จะถูกยุบหรือยกเลิกโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่ง

⁶⁶ ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 26.

⁶⁷ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, **ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง** [ออนไลน์]

29 พฤษภาคม 2550. แหล่งที่มา www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod-mod-pten

⁶⁸ Gunday, M., **Partienwesen in der BRD and in der Turtei.** (Jur.Diss: Heidelberg, 1972), 107.

สหพันธ์ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองไว้เหมือนกันว่า แม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กและเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีปฏิเสธการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญนี้ ก็ยังมีได้หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ การที่จะถือว่าขัดรัฐธรรมนูญต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นลงมือใช้กำลังต่อสู้ หรือมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองที่มีอยู่⁶⁹

2) เงื่อนไขการยุบพรรคการเมือง

การห้ามหรือยุบพรรคการเมือง ถือเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนมาก ในอดีตมีการถกเถียงกันมาโดยตลอดว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งฝ่ายที่สนับสนุนเรื่องนี้เห็นว่า มาตรการยุบพรรคเป็นเครื่องมือในการรักษาประชาธิปไตยไว้ ดังคำกล่าวที่ว่า “หากมีกลุ่มหัวรุนแรงจัดมาในคราบพรรคการเมือง ก็จะสร้างความท้าทายต่อหัวใจของระบบเลยทีเดียว” รัฐธรรมนูญเยอรมันให้ความสำคัญกับเรื่องพรรคการเมืองมาก โดยให้สิทธิพิเศษแก่พรรคการเมืองไว้ กล่าวคือ จะถือว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและยุบพรรคได้ก็ต่อเมื่อมีวัตถุประสงค์หรือผู้ที่มีความศรัทธาต่อพรรคกระทำการจัดหรือทำลายหลักประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน หรือเป็นภัยต่อการมีอยู่ของประเทศเท่านั้น⁷⁰ สำหรับเรื่องการกระทำของบุคคลกฎหมายรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ผู้เกี่ยวข้องผูกพัน” ที่สื่อความหมายถึงผู้ที่ศรัทธาในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า “สมาชิกพรรค” ที่จะเป็นผลให้พรรคอาจต้องรับผิดชอบและถูกยุบเพราะกิจกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากกระทำการไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคหรือในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ผู้มีสิทธิทำการแทนพรรค กระทำการในนามพรรคในสิ่งที่ “เป็นศัตรูกับความเป็นประชาธิปไตย” รวมทั้งกรณีที่พรรคการเมืองไม่หลีกเลี่ยงการกระทำของบุคคลเหล่านั้นด้วย ผู้เกี่ยวข้องผูกพันกับพรรคที่จะทำให้พรรคต้องถูกยุบ หมายถึงกรณีที่พรรคมีส่วนร่วมรู้เห็นและมีบทบาทที่จะทำให้เกิดการกระทำนั้น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมือง (Political party development) แต่การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขการยกเลิกพรรคการเมืองนั้นเพื่อที่จะรักษาและการดำรงอยู่ของของประเทศภายใต้การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเป็นสำคัญ⁷¹

⁶⁹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุม และบุตร จำกัด, 2542), 27-28.

⁷⁰สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2550, อ้างแล้ว, 5.

⁷¹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542, อ้างแล้ว, 28.

3) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้ คือ

ก) รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic law for the Federal Republic of Germany)⁷²

มาตรา 21 ได้บัญญัติในหมวดพรรคการเมือง ดังนี้

(1) พรรคการเมืองต้องแสดงถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนโดยมีอิสระ ในการจัดตั้ง การจัดองค์การภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีเกี่ยวกับแหล่งรายได้และการใช้เงินทุนสนับสนุน ตลอดจนสินทรัพย์ของตนเองต่อสาธารณะ

(2) พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์หรือรัฐบัญญัติ (Federal Law)

ข) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht - BVerfGG)

มาตรา 13 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยกรณีที่จะระบุไว้ในกฎหมายพื้นฐาน เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองตาม มาตรา 21วรรคสอง กฎหมายพื้นฐาน⁷³ นอกจากนั้นรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993 มาตรา 46 บัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ดังนี้⁷⁴

(1) ถ้าตามคำร้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

⁷²ปัทมญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 124.

⁷³วรเจตน์ ภาคิรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), 224 – 225.

⁷⁴ปัทมญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 124.

(2) การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจำกัดสิทธิในทางกฎหมาย หรือจำกัดสิทธิส่วนใดส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองได้

(3) การวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองหรือบางส่วนของพรรคการเมืองรวมทั้งการห้ามจัดตั้งองค์กรแนวร่วมของพรรคการเมืองย่อมมีผลผูกพัน นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองส่วนใดส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองตกเป็นของสหพันธ์หรือของ มลรัฐ เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ค) รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994

มาตรา 32 บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำสั่งยุบพรรคการเมือง โดยหลักทั่วไปการโต้แย้งคำสั่งบังคับคดีว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นปัญหาการดำเนินการตามคำสั่งบังคับคดี และเป็นเรื่องที่เป็นส่วนสำคัญในการบังคับคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาพิพากษาแล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁷⁵

สรุปแล้วรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองไว้ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายหรือความประพฤติดของสมาชิกพรรคการเมือง ที่มีลักษณะที่จะขัดขวาง หรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเช่นว่านั้นได้

2. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้ในกรณีอื่นๆ อีก โดยให้มีอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังมีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีอื่นๆ ตามรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์ หรือ รัฐบัญญัติ (Federal law) จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายมีศักดิ์ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจไว้ว่าสามารถกระทำได้ตั้งแต่แรก จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (3) ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 โดยรัฐบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, 124.

ส่วนการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคถือเป็นหน้าที่หรือเป็นดุลพินิจเรื่องนี้ยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงมีครบถ้วน ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องตามกฎหมายจึงต้องยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการตามหลักการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องดุลพินิจที่ผู้ยื่นคำร้องจะพิจารณาตามความเหมาะสม ความเห็นในทางวิชาการเองส่วนใหญ่จึงเห็นกันว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองดำเนินการขัดต่อหลักการรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่น่าจะใช้ดุลพินิจเสนอให้ยุบพรรคหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองดำเนินการเป็นศัตรูกับรัฐธรรมนูญ มีผู้เห็นว่าเป็นเรื่องที่จำต้องมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคเท่านั้น ประเด็นที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีคำสั่งยุบพรรคหรือไม่ มีผู้เห็นว่าการห้ามหรือการยุบพรรคการเมืองควรเป็นทางเลือกสุดท้าย เพราะหากยุบพรรค NPD โดยอ้างเรื่องขว้างก็อาจจะต้องยุบพรรค PDS ซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์หัวรุนแรงด้วย แต่หากไม่ยุบพรรคก็อาจจะถูกข้อกล่าวหาว่าหลักนิติรัฐได้ช่วยทำให้เกิดระบบฟิสิกส์ขึ้นมามาก โดยเฉพาะพรรค NPD ที่ประกาศอุดมการณ์พรรคในหลายๆ และการใช้กำลังความรุนแรง ซึ่งขัดกับหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ในที่สุดแล้วศาลจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่แม้จะเป็นกลุ่มขว้างก็ยังคงได้รับความคุ้มครองบางเรื่อง กับการคุ้มครองหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตย ซึ่งเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เยอรมนีได้เคยวางบรรทัดฐานไว้แล้วว่าศาลสามารถใช้ดุลพินิจยุบหรือไม่ยุบพรรคได้ เพราะตามหลักอภิสิทธิ์ของพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่พรรคได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจจะถูกยุบหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ทำทนายความของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมากที่จะต้องชั่งน้ำหนักอย่างรอบคอบเพื่อหาจุดสมดุลที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถหยุดยั้งพรรคการเมืองที่กระทำการละเมิดรัฐธรรมนูญและข่มเหงระบอบประชาธิปไตยมิให้สามารถทำงานอยู่ต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้พรรคการเมืองที่ดีต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญไปโดยไม่สมควร⁷⁶

3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

ในอดีตประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการยุบพรรคการเมืองไปไม่กี่ครั้ง ในยุคสาธารณรัฐที่ 1 พรรคของฮิตเลอร์ เคยถูกศาลสูงและศาลระดับมลรัฐออกคำสั่งห้าม ยกเว้นศาลในมลรัฐบาวาเรีย ต่อมาในยุคใหม่ที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญตามระบบใหม่เพิ่งเคยยุบพรรคไปเพียง 2 พรรค คือ พรรคสังคมนิยม ซึ่งเป็นพรรคที่ก่อตั้งสืบเนื่องจากพรรคนาซี โดยเรียกตนเองว่าเป็นพรรคสืบนโยบายพรรคนาซี ที่มีลักษณะเผด็จการต่อต้านระบบรัฐสภา และ

⁷⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2550, อ้างแล้ว, 8 -9.

ความคิดเรื่องเชื้อชาตินิยมรุนแรง ในปีค.ศ. 1952 (พรรค Socialist Reich Party : SRP ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย BvB 1/51 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1952^{*}) และพรรคคอมมิวนิสต์ ในปีค.ศ. 1956(พรรค Kommunistische Partei Deutschlands / Communist Party of Germany : KPD ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย BvB 2/51 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1956^{**}) ในปีค.ศ. 2001 ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย (Nationaldemokratischen Partei Deutschlands -NPD) ซึ่งเป็นพรรคอุดมการณ์ขวาจัดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพวกนาซีใหม่ โดยพรรคมีกิจกรรมที่เป็นภัยหลายประการ เช่น การวางระเบิดกลุ่มคนยิวที่อพยพมาจากรัสเซีย ซึ่งทั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทน หรือวุฒิสภาต่างยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค แต่มีการออกเสียงข้างน้อยของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสามคนจากสิบคนขององค์คณะที่ 2 ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เสียงไม่ถึงสองในสามตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ในปัญหาเรื่องกระบวนการผิดพลาด เกี่ยวกับเรื่องที่สายลับของหน่วยคุ้มครองรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับพรรคนั้น เป็นผลให้คดีถูกพักไปในปี ค.ศ. 2003 ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในเนื้อหาของเรื่องโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรค จนถึงปัจจุบัน ยังมีความพยายามยื่นคำร้องใหม่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อพรรค NPD ได้รับเลือกตั้งในระดับมลรัฐในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งในปี ค.ศ.2007 ก็มีการตั้งกลุ่ม “No-NPD” ในภาคประชาสังคมเพื่อเรียกร้องให้มีการยุบพรรคอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการของพรรคการเมืองยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไป เช่นเดียวกับการรวมตัวของสมาคมต่างๆ ซึ่งอำนาจควบคุมดูแลเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงอาจมีบางกรณีที่พรรคการเมืองบางพรรคกระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจถูกห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยการมีคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งยุบพรรค เช่น พรรคชาตินิยมขวาจัด ในปีค.ศ. 1992 พรรคแรงงานของกลุ่มชาวเคิร์ด ในปี ค.ศ. 1993 และพรรคแรงงานอิสระ ในปี ค.ศ. 1995⁷⁷

3.1.2 การยุบพรรคการเมืองในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

1. พรรคการเมือง

^{*}ดูรายละเอียดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 2,1 แปลโดยบรรเจิด สิงคะเนติ

^{**}ดูรายละเอียดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 5,85 แปลโดยบรรเจิด สิงคะเนติ

⁷⁷สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2550, อ้างแล้ว, 7.

สาธารณรัฐเกาหลีใช้การปกครองระบอบประธานาธิบดีโดยผ่านรัฐสภา รัฐธรรมนูญ
สาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1987 ได้ให้ความสำคัญพรรคการเมืองและการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้⁷⁸

1) การประกาศไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญว่า “มุ่งส่งเสริมเสรีภาพ
และระบอบประชาธิปไตย” พรรคการเมืองจะได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่
ภายใต้รัฐธรรมนูญ

2) การจัดตั้งพรรคการเมืองและการคุ้มครองจากรัฐ

ก) การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องกระทำโดยเสรี และพรรคการเมือง
ระบบหลายพรรคการเมืองต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

ข) พรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการ
ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและการจัดองค์กรดังกล่าวต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง

ค) พรรคการเมืองต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และอาจได้รับเงิน
อุดหนุนจากรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ง) ถ้าวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมของพรรคการเมืองขัดกับหลักการ
พื้นฐานของหลักประชาธิปไตย รัฐบาลอาจนำคำร้องฟ้องพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบ
พรรคการเมืองและพรรคการเมืองต้องถูกยุบอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2. การยุบพรรคการเมือง

1) องค์กรที่มีอำนาจยุบพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในการสั่งยุบพรรค
การเมืองตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร หากพบว่าพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินกิจกรรมที่ผิด
กฎหมาย⁷⁹ โดยได้อำนาจดังกล่าวไว้ในบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2) เงื่อนไขการยุบพรรคการเมือง

เงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองหรือยกเลิกพรรคการเมืองของประเทศ
สาธารณรัฐเกาหลีจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ จะเน้น
หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ หากวัตถุประสงค์หรือการ
ดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการปกครองในระบอบ

⁷⁸ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 36-37.

⁷⁹ กรมเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออก 4, [ออนไลน์] 11 พฤษภาคม 2551, แหล่งที่มา

ประชาธิปไตย รัฐบาลอาจดำเนินการต่อพรรคการเมืองนั้นในศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบหรือยกเลิกพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองจะต้องเกิดจากกเจตจำนงร่วมในอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชน และขณะเดียวกันกิจกรรมการปฏิบัติของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการยกเลิกพรรคการเมืองไว้ด้วย ได้แก่ จำนวนของพรรคการเมืองในภูมิภาค (District party) ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด การมอบอำนาจให้พรรคการเมืองในส่วนภูมิภาค จำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และการไม่ได้รับที่นั่งในสภาแห่งชาติในการเลือกตั้งทั่วไปหรือรับคะแนนเสียงไม่มากกว่า 2 ใน 100 ของคะแนนเสียง⁸⁰

3) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนี้⁸¹

ก) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of Korea) มาตรา 111 (1) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

ข) พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 (The Constitutional Court Act) หมวด 3 การวินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง มาตรา 55 ถึงมาตรา 60 ดังนี้

(1) การร้องขอเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง ถ้าวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมของพรรคการเมืองมีลักษณะขัดต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบสภาแห่งรัฐอาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง

(2) ลักษณะคำขอเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง กล่าวคือ การเขียนคำขอเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคำชี้ให้เห็นถึงเหตุที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบและลักษณะพื้นฐานทั่วไปของคำขอ

(3) การเยียวยาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอให้ยุบพรรคการเมืองตามอำนาจหน้าที่ หรือตามคำขอของผู้ร้อง หรือตามกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ถูกร้อง จนกระทั่งมีคำชี้ขาดตามคำตัดสินสุดท้าย

⁸⁰ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 37-38.

⁸¹เรื่องเดียวกัน, 130.

(4) การพิจารณาตามคำขอ ประการแรก เมื่อได้รับการร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง การชี้ขาดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะถูกนำมาตีความ หรือถูกนำมาพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายโดยประธานสภารัฐธรรมนูญต้องแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหลายให้สภาแห่งชาติ (The National Assembly) และคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และประการสุดท้าย คำวินิจฉัยสภารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองรวมถึงผู้ถูกฟ้องต้องถูกส่งไปยังสภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) ผลของคำวินิจฉัยของสภารัฐธรรมนูญ เมื่อคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองถูกประกาศ พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบพรรคการเมือง

(6) การบังคับตามคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของสภารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง

ค) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2000 (The political parties act)⁸²

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองทั้งหลายต้องมีการจัดองค์การและดำเนินการด้วยหลักประชาธิปไตย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2000 จึงบัญญัติให้พรรคการเมืองขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (NEC) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดรายได้และจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน ภายหลังสิ้นสุดการเลือกตั้งภายใน 20 วัน พรรคการเมืองต้องรายงานค่าใช้จ่ายและการได้รับความช่วยเหลือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ อนึ่ง กฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง และการสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นของประชาชนเป็นนโยบายของพรรคการเมือง และมุ่งสู่ประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

3. คำวินิจฉัยสภารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

สำหรับคำวินิจฉัยสภารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง ปรากฏว่า ตั้งแต่สภารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 จนถึงปัจจุบัน สภารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลียังไม่เคยมีการพิพากษาให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด

⁸² เรื่องเดียวกัน, 131.

3.1.3 คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (European commission for democracy through law)

1. ความเป็นมา

คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย (ในรายงานการศึกษาของ ฌ. สาธารณรัฐฝรั่งเศส สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : 2548 ใช้ชื่อว่า คณะกรรมาธิการยุโรปเพื่อประชาธิปไตยโดยกฎหมาย) หรือที่รู้จักกันดีในนามของคณะกรรมาธิการเวนิส (The Venice Commission) เป็นหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแก่สภายุโรป ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1990 (พ.ศ.2533) จากข้อตกลงของสมาชิกสภายุโรป 18 ประเทศ ซึ่งต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2002(พ.ศ. 2545)คณะกรรมาธิการเวนิส มีข้อตกลงร่วมกัน อนุญาตให้ประเทศนอกยุโรปเข้าเป็นสมาชิก เริ่มแรกคณะกรรมาธิการเวนิส จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างรัฐธรรมนูญแบบเร่งด่วน ต่อมาได้กลายเป็นหน่วยงานอิสระที่สำคัญด้านกฎหมายของยุโรป ในการให้ความช่วยเหลือและเผยแพร่ความรู้ที่เป็นรากฐานเดิมของรัฐธรรมนูญยุโรป ในขณะเดียวกันก็จัดให้มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแก่ประเทศต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมวิกฤตการณ์และป้องกัน ไม่ให้เกิดความขัดแย้งโดยการสร้างและการให้คำแนะนำต่างๆ ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ⁸³

ประเทศที่เป็นสมาชิกสภายุโรปทุกประเทศเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย ได้มีสมาชิกนอกยุโรปเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มีกลุ่มประเทศใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นกลุ่มภาคีสมาชิกร่วมด้วย (กลุ่มประเทศใน Asia ได้แก่ กัมพูชา เวียดนาม) ศาลรัฐธรรมนูญอาฟริกาใต้ นามิเบีย ทานซาเนีย ซาอี ยูกันดา เบลารุสฯ คณะกรรมการนี้มีบทบาทในการบริการให้คำแนะนำปัญหาประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ผลักดันประชาธิปไตยและการปกครองโดยรัฐธรรมนูญพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศกำลังพัฒนา (75 ประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญ) และกำลังพิจารณาให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ให้คำปรึกษาประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญแก่ประเทศประชาธิปไตยใหม่ทั้งหลายและประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นใหม่ รวมทั้งบทบาทอื่นด้วย เช่น ด้านการศึกษา วิจัยเปรียบเทียบการเมืองระหว่างประเทศ เสนอแนะทางออกให้แก่ประเทศ กรอบเรื่องจะไม่จำกัดเฉพาะองค์กรศาล จึง

⁸³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการศึกษาของ ฌ. สาธารณรัฐฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2548), 47.

สามารถแนะนำได้เองโดยไม่ต้องรอให้ใครร้องขอก่อน แต่แต่ละปีจะมีหัวข้อสำคัญของสถานการณ์ทั่วไปของบรรดาสมาชิก⁸⁴

2. องค์ประกอบและสถานะทางกฎหมาย

คณะกรรมการเวนิส ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระซึ่งมีชื่อเสียงและประสบการณ์สูงจากสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือบุคคลที่มีชื่อเสียงในการเผยแพร่ความรู้และคุณค่าทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอาวุโสในวงการวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระหว่างประเทศ มีฐานะเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญหรือสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะปฏิบัติงานในคณะกรรมการเวนิส ตามความรู้ความสามารถของตน โดยได้รับการแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี⁸⁵

3. ภารกิจของคณะกรรมการสิทธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย

คณะกรรมการเวนิส มีภารกิจที่สำคัญในการสนับสนุนหลักการอันเป็นรากฐานเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งยุโรป 3 ประการ ได้แก่ หลักประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญของสภายุโรป คณะกรรมการเวนิสปฏิบัติงานภายในขอบเขตที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้จำกัดขอบเขตเพียงแค่นี้ แต่ครอบคลุมถึงการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายอื่นๆ แก่สถาบันที่เกี่ยวข้องกับหลักการประชาธิปไตยแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของยุโรปโดยเฉพาะในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ⁸⁶

4. แนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน (Guidelines on the prohibition of political parties and analogous measures)⁸⁷

1) ความเป็นมา

เลขาธิการคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย จัดทำแนวทางว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและ

⁸⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการศึกษาฐาน ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2548) : 105-106

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, 48.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, 49.

⁸⁷ ณัฏฐา อภิชาติพงษ์. (2551). (แปลจากเอกสาร Venice Commission – Commission de Venise . (2000) .European commission for democracy through law . [www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf\(2000\)001-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf(2000)001-E.asp) (4 November 2007)

มาตรการในลักษณะเดียวกัน ซึ่งได้ทำการสำรวจเรื่องข้อห้ามของพรกการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน จากประเทศที่สมาชิกมีจำนวน 40 ประเทศและได้ข้อสรุปที่เป็นประเด็นสำคัญคือ

ก) กิจกรรมของพรกการเมืองในทุกที่ที่ได้รับการรับรองโดยหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

ข) ในหลายประเทศที่ตอบแบบสอบถามพบว่า มีความเป็นไปได้ในการแทรกแซงพรกการเมืองที่ไม่เคารพกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้บางประการ โดยการมีข้อห้ามและการยุบพรกการเมือง

ค) กระบวนการเกี่ยวกับมาตรการในการจำกัดกิจกรรมของพรกการเมืองชี้ให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ในอำนาจมีความใส่ใจเรื่องการเคารพหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

คณะกรรมการเวนิส ได้ตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสถาบันด้านประชาธิปไตย จัดทำร่างแนวทางว่าด้วยข้อห้ามของพรกการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน และได้รับการรับรองในการประชุมคณะกรรมการเต็มคณะ ครั้งที่ 41 ณ เมืองเวนิส ระหว่างวันที่ 10 – 11 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542)

2) แนวทางเกี่ยวกับข้อห้ามของพรกการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

คณะกรรมการเวนิส ได้รับการรับรองแนวทางเกี่ยวกับข้อห้ามของพรกการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน โดยให้คำมั่นว่าจะส่งเสริมหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ในบริบทของการส่งเสริมความมั่นคงทางประชาธิปไตยให้กับทุกประเทศในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ตระหนักถึงบทบาทที่จำเป็นของพรกการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม อีกทั้งยังคำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมถึงการรวมกันเป็นสมาคมทางการเมือง ซึ่งแสดงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รับประกันโดยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเป็นปัจจัยแรกเริ่มของประชาธิปไตยที่แท้จริงดังเช่นที่ธรรมนูญแห่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้เล็งเห็น และให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในด้านการคุ้มครอง และการจัดการ การใช้สิทธิในด้านเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ยึดมั่นหลักการที่ว่าสิทธิต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจถูกจำกัดได้ นอกเสียจากว่าเป็นความเห็นชอบของศาลสิทธิมนุษยชนที่เชื่อถือได้โดยเคารพในหลักนิติธรรม และสิทธิในการพิจารณาถือเป็นธรรมชาติที่สุด ยอมรับว่ามีความจำเป็นต้องส่งเสริมมาตรฐานใน

นี้ต่อไปในอนาคต โดยตั้งอยู่บนข้อกำหนดของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และค่านิยมของการสืบทอดทางกฎหมายของยุโรป จึงให้การรับรองแนวทางดังต่อไปนี้⁸⁸

ก) ประเทศต่างๆ ควรระลึกว่าทุกคนมีสิทธิที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองอย่างเสรี โดยสิทธินี้ให้หมายรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเสรีภาพที่จะรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี สิทธิเสรีภาพดังกล่าวรับประกันความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ไม่มีข้อจำกัดใดในการใช้สิทธิต่างๆ เหล่านี้ นอกจากนี้จะบัญญัติไว้ในกฎหมายและมีความจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตยในเรื่องประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อการป้องกันความไม่สงบหรืออาชญากรรม รวมถึงเพื่อคุ้มครองสุขภาพหรือศีลธรรม หรือเพื่อความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาโดยลับหรือเพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจและความยุติธรรมของศาล การลงทะเบียนพรรคการเมืองแม้จะถูกจัดว่าเป็นการจำกัดสิทธิแห่งเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและเสรีภาพในการแสดงออก ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธินี้

ข) ข้อจำกัดใดๆ ในการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานดังที่กล่าว โดยผ่านกิจกรรมของพรรคการเมือง ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งในยามปกติเช่นเดียวกับในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ค) การห้ามหรือการถูกบังคับให้ยุบพรรคการเมืองอาจถือเป็นการสมควรได้ในกรณีของพรรคการเมืองที่โฆษณาชวนเชื่อให้ใช้ความรุนแรง หรือใช้ความรุนแรงเป็นวิธีการทางการเมืองเพื่อล้มล้างข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย อันจะเป็นการบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพ ข้อห้ามดังกล่าวนี้ต้องมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้หากมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองนั้น ข้องเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นการคุกคามประชาธิปไตยและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจรวมถึงพรรคการเมืองที่มีแผนการทางการเมืองที่มีส่วนสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ หรือพรรคการเมืองใดๆ ที่โค่นล้มความสงบเรียบร้อยตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ โดยอาศัยการต่อสู้ด้วยอาวุธ การก่อการร้าย หรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีแนวโน้มที่จะล้มล้างประชาธิปไตย ข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียวที่พรรคการเมืองส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างสันตินั้น ไม่ควรถือว่าเพียงพอที่จะมีการห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง

ง) พรรคการเมือง ไม่อาจรับผิดชอบต่อพฤติกรรมส่วนบุคคลของสมาชิกที่ไม่ได้กระทำการในนามของพรรคการเมือง ในกรอบของกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรม

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, 49.

สาธารณะ และกิจกรรมพรรคการเมือง แต่ควรสนับสนุนมาตรการที่เข้มงวดต่อพรรคการเมืองในพฤติกรรมของสมาชิกพรรค โดยหากไม่มีหลักฐานว่าสมาชิกพรรคได้กระทำการโดยได้รับการสนับสนุนจากพรรค หรือมีหลักฐานว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลจากโครงการของพรรคหรือจุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองแล้ว ความรับผิดชอบทั้งหมดจึงควรตกอยู่กับสมาชิกของพรรค

จ) การห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ถือเป็นมาตรการยกเว้นในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นมาตรการเฉพาะที่ใกล้ชิด ควรถูกใช้เมื่อการควบคุมถึงขีดสุดเท่านั้น โดยก่อนที่จะขอให้ศาลสถิตยุติธรรมสั่งห้ามหรือยุบพรรคการเมืองหนึ่งๆ นั้นควรประเมินตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศว่าพรรคการเมืองนั้นๆ ได้แสดงว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เป็นเสรีและเป็นประชาธิปไตยหรือต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ รวมทั้งประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่ามาแก้ไขสถานการณ์ป้องกันอันตรายนั้นหรือไม่ เช่น การจ่ายค่าปรับ มาตรการทางการบริหาร หรือการนำเอาสมาชิกของพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวในนามของตนเองมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ฉ) มาตรการทางกฎหมายที่นำไปสู่การห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง โดยถูกบังคับตามกฎหมาย ให้มาจากการพิพากษาของศาลว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ได้เป็นไปตามปกติ และเป็นการปกครองโดยหลักของความสมดุล ทั้งนี้มาตรการใดๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่า ตัวพรรคการเมืองเอง ไม่ใช่สมาชิกโดยส่วนตัว ที่เป็นผู้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยใช้หรือเตรียมการเพื่อใช้วิธีการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ช) ข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ควรเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสถิตยุติธรรมอื่นๆ ที่เหมาะสมที่มีกระบวนการที่ใช้หลักประกันถึงขั้นตอนที่เหมาะสมและมีการพิจารณาคดีที่เปิดเผยและยุติธรรม

การยุบพรรคการเมืองเป็นเรื่องของประชาธิปไตย เป็นวิธีที่เหมาะสม และเป็นวิธีการที่ฉลาดหรือไม่ ประเด็นนี้ ความเห็นของนักวิชาการแบ่งออกเป็นสองทาง โดยเฉพาะในปัญหาเกี่ยวกับพรรคหัวรุนแรง กระทำการขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องคลังชาติและแบ่งแยก เชื้อชาติที่เป็นปัญหาใหญ่ของยุโรปในขณะนี้ มีผู้เห็นว่ามาตรการยุบพรรคยังเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อหยุดยั้งพรรคที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย รัฐจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อปกป้องระบอบประชาธิปไตยไว้ และต้องป้องปรามมิให้เป็นตัวอย่างแก่รายอื่นๆ อีกอย่างไรก็ตาม ความเห็นของนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งจะมองว่า การยุบพรรคเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อการกระทบสิทธิของบุคคลในทางการเมืองอย่างรุนแรง รัฐจึงน่าจะหลีกเลี่ยง แต่อาจจะไปดำเนินการอื่นๆ เช่น การสร้างจิตสำนึกและปล่อยให้ประชาชนได้พัฒนาพรรคการเมืองของตนเองไป จนทำให้ประชาชนได้เห็นเอง

ว่าพรรคการเมืองที่ไม่ดี ย่อมไม่สมควรสนับสนุนและในที่สุดพรรคการเมืองที่ไม่ดีก็จะจบสิ้นอนาคตด้วยผลแห่งการกระทำไม่ดีของพรรคดังที่ให้เห็นกันอยู่มากมายในหลายประเทศ การใช้มาตรการยุบพรรคเพียงประการเดียวไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาความไม่เป็นประชาธิปไตยในสังคมได้โดยตรง⁸⁹

3.2 การยุบพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายไทย

การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย มีวิวัฒนาการทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความล้มเหลวของพรรคการเมือง โดยขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาประชาธิปไตย (Political development degree) ของประเทศไทยเป็นสำคัญ นั่นหมายความว่า ในช่วงที่การเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมาก การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยระบบพรรคการเมืองจะสูงขึ้นตามมา ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่ส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทยอย่างมาก ด้วยเหตุนี้การศึกษาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ย่อมมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ จากประวัติศาสตร์การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ.2549 ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง จำนวน 8 ฉบับ⁹⁰ คือ

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
4. คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2519
5. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535)
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

⁸⁹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2550, อ้างแล้ว, 9.

⁹⁰ ปัญญา อุดชาชน, 2548, อ้างแล้ว, 18.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 ในมาตรา 328 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยมีเจตนารมณ์จะส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชน (Mass party) และเป็นสถาบันหลักของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย แต่อย่างไรก็ตามภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีลักษณะอ่อนแอและขาดความเป็นสถาบัน (Institutionalization) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีสภาพลักษณะอ่อนแอกว่าเดิม ยกเว้นพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและมีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันได้ ที่เหลือเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ที่ยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่ ซึ่งต่อมาพรรคความหวังใหม่และพรรคเสรีธรรมได้ยุบรวมกับพรรคไทยรักไทย⁹¹

3.2.1 การยุบพรรคการเมืองก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

กฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ตราขึ้นโดยออกตามความในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในแต่ละช่วงเวลา และกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองแต่ละฉบับจะกำหนดรูปแบบและองค์กรที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองไว้แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการพรรคการเมืองไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้แบ่งการศึกษาเกี่ยวกับการยุบพรรคตามห้วงระยะเวลาของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น 5 ระยะ คือ

1. ระยะที่หนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2494
2. ระยะที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 – พ.ศ. 2501
3. ระยะที่สาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 – พ.ศ. 2514
4. ระยะที่สี่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2519

⁹¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า, (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 4 “5 ปีกับการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, 2545), 15-16.

5. ระยะที่ห้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2539

1. ระยะที่หนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2494

ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยโดยมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2494 จอมพล ป.พิบูลสงคราม หัวหน้าคณะรัฐประหาร ได้ทำการยึดอำนาจโดยมีเหตุผลเพื่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ถูกยกเลิกและส่งผลให้พรรคการเมืองทั้ง 10 พรรคถูกยุบเลิกโดยคำสั่งของคณะรัฐประหาร⁹² โดยไม่ได้ถูกยุบด้วยองค์กรใดๆ

2. ระยะที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 – พ.ศ. 2501

ด้วยเหตุผลลักษณะคล้ายๆ กับระยะแรก เนื่องจากการปฏิวัติเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2501 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ทำการยึดอำนาจโดยมีเหตุผลว่าเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญและตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้พรรคการเมืองทั้ง 30 พรรคถูกยุบเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

3. ระยะที่สาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 – พ.ศ. 2514

วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการปฏิวัติเกิดขึ้นอีก จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้ทำการยึดอำนาจโดยมีเหตุผลเพื่อกำจัดอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและยกเลิกรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ส่งผลให้พรรคการเมืองทั้ง 17 พรรค ถูกยุบไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

4. ระยะที่สี่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2519

วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการปฏิวัติโดยเรียกว่า การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พล.ร.อ. สักด ชะลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ทำการยึดอำนาจโดยปราศจากการต่อสู้ต่อต้านใดๆ ส่งผลให้พรรคการเมืองทั้ง 56 พรรค ถูกยุบไปโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

5. ระยะที่ห้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง⁹³ โดยเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากพรรคการเมืองได้กระทำการตามเงื่อนไขมาตรา 47

⁹²ปัญญา อุดชาชน, 2548, อ้างแล้ว, 46.

⁹³พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 46 (6)

และมาตรา 48 ของพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535^{*}

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายพรการเมืองพ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลให้การเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2539 ได้แก่ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีเหตุที่ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรการเมืองภายหลังจากการเลือกตั้ง รวมทั้งสิ้น จำนวน 37 พรการ⁹⁴

จะเห็นได้ว่า ศาลฎีกาได้เข้ามามีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการยุบพรการเมืองในระยะที่ห้า ระหว่างปี พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2539 นั้นเอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพรการ

* มาตรา 47 เมื่อพรการเมืองกระทำการดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิก

(1) กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41

มาตรา 48 เมื่อปรากฏก่อนายทะเบียนว่า พรการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 47 หรือได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารของพรการเมืองว่า พรการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 47 ให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรการเมืองดังกล่าว

คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำมาตรา 13 วรรคสอง และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลมหากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา 47 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการขอให้ศาลฎีกาสั่งระงับการกระทำความผิดของพรการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวด้วยก็ได้คำร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำมาตรา 13 วรรคสอง และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลมหากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา 47 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการขอให้ศาลฎีกาสั่งระงับการกระทำความผิดของพรการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวด้วยก็ได้

⁹⁴ ปัญญา อุชชาชน, 2548, อ้างแล้ว, 51.

การเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 46* เป็นหลัก

3.2.2 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540

1. เงื่อนไขการยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ในหมวด 4 และการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด 5 แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่ายและให้อำนาจพรรคการเมืองไว้มาก แต่การที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ ไว้วางใจ จนสามารถสร้างความเป็นตัวของตัวเองสมกับฐานะความเป็นนิติบุคคล ปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะพรรคการเมืองมีเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ⁹⁵ ซึ่งพรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541⁹⁶ ดังนี้

1) เหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65

- ก) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค
- ข) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- ค) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น
- ง) ไม่ดำเนินการตาม มาตรา 65(5)

(1) ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค

(2) องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค

(3) ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คนจากทุกภาคและไม่มีสาขาพรรคในทุกภาคภายใน 180 วันนับแต่ได้รับจดแจ้งการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียน

* มาตรา 46 พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนหรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละห้าสิบคนไม่ถึงห้าจังหวัดของแต่ละภาค ทั้งนี้ เป็นเวลาติดต่อกันหกเดือน

⁹⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2548), 40.

⁹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน 2541

(4) ไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ

(5) ไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ในมาตรา 65(1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน

ทางปฏิบัติอาจปรากฏเหตุยุบพรรคหลายเหตุในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งต่อนายทะเบียนก็ได้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าว เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา กรณีที่นายทะเบียนขอให้ยุบพรรคการเมืองในหลายเหตุ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ยุบพรรคด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งหรือครบทุกเหตุตามคำร้องก็ได้⁹⁷

2) เหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 66

ก) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66(1))

ข) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 66(2))

ค) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 66(3))

ง) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 66(4)

(1) รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิกหรือให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคหรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

⁹⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548, 44.

(2) รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อ

(ก) กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ ราชการแผ่นดิน

(ข) กระทำการอันเป็นการก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(ค) กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

(ง) เป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

(3) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินการในทางการเมืองจาก

(ก) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(ข) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(ค) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

(ง) องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(จ) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคลทั้งสี่ข้อข้างต้น ((ก) – (ง))

(ฉ) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคล ที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ มาตรา 67 ได้กำหนดขั้นตอนการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองและการสั่งระงับการกระทำที่อาจทำให้ยุบพรรคการเมือง คือเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 66 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐานถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุดเพื่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเอง และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา หากนายทะเบียนเห็นสมควรจะให้ระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองซึ่งกระทำการตามมาตรา 66 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งระงับการกระทำความผิดของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว

อนึ่งยังไม่เคยปรากฏว่ามีคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 บัญญัติไว้ก่อนหน้าที่จะมีการยุบพรรคไทยรักไทย เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

3) การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุการฉ้อโกงพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 72 และมาตรา 73 ดังกล่าว

2. การจำกัดสิทธิและการลงโทษหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง

1) การจำกัดสิทธิมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 บัญญัติห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรณุกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นที่ต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 มิให้ดำเนินการขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ตามมาตรา 8 ทั้งนี้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

2) บทลงโทษ

ก) หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ข) กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดรู้อยู่แล้ว แต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 77)

ค) พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน มาตรา 52 หรือ มาตรา 53 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 89)

เพื่อความเข้าใจจึงขอแสดงเป็นตารางเหตุผลหรือยุบพรรคการเมืองกับโทษ ดังตารางที่ 1 ดังนี้⁹⁸

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเหตุผลหรือยุบพรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พรรคการเมือง

เหตุผลหรือยุบพรรค	โทษตามรัฐธรรมนูญ/ โดยศาลรัฐธรรมนูญ	โทษตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนฯ
1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 63 พรรคกระทำการเพื่อล้มล้าง การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยฯ	ผู้รู้เห็นเสนออัยการสูงสุด ตรวจสอบและเสนอศาล รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พรรค เลิกกระทำการหรือสั่งยุบพรรค ได้	1) มาตรา 66 (1), (2) ให้ศาล รัฐธรรมนูญสั่งยุบ 2) มาตรา 69 ห้ามกรรมการบริหาร พรรคไปขอตั้งพรรคใหม่ 5 ปี
2. กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 65 ให้เลิกหรือยุบ ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้		2. มาตรา 68 วรรคหนึ่ง หัวหน้า พรรคการเมืองที่ถูกเลิกหรือยุบตาม มาตรา 65 (นอกจากมาตรา 65 (3)) ต้องปฏิบัติตามมาตรานี้ มิฉะนั้นถูก ลงโทษตามมาตรา 76 ดูรายละเอียดที่ ข้อ 4
1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับ พรรค	1) นายทะเบียนยื่นคำร้องศาล รัฐธรรมนูญให้สั่งยุบ	

⁹⁸อมร รักษาศักดิ์, 2546, อ้างแล้ว, 200-203.

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเหตุเล็กหรือยุบพรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
พรรคการเมือง (ต่อ)

เหตุเล็กหรือยุบพรรค	โทษตามรัฐธรรมนูญ/ โดยศาลรัฐธรรมนูญ	โทษตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนฯ
2. กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 65 ให้เล็กหรือยุบ ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้		2. มาตรา 68 วรรคหนึ่ง หัวหน้า พรรคการเมืองที่ถูกเล็กหรือยุบตาม มาตรา 65 (นอกจากมาตรา 65 (3)) ต้องปฏิบัติตามมาตรานี้ มิฉะนั้นถูก ลงโทษตามมาตรา 76 ดูรายละเอียดที่ ข้อ 4
1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับ พรรค	1) นายทะเบียนยื่นคำร้องศาล รัฐธรรมนูญให้สั่งยุบ	
2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ ถึงสิบห้าคน	2) นายทะเบียนยื่นคำร้องศาล รัฐธรรมนูญให้สั่งยุบ	
3) ยุบไปรวมกับพรรคอื่น	3) นายทะเบียนยื่นคำร้องศาล รัฐธรรมนูญให้สั่งยุบ	กรณีตามมาตรา 65 (1) (2) ไม่มีโทษ อื่น
4) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบ พรรค	4) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	กรณีตามมาตรา 65 (3) ยุบไปรวม กับพรรคอื่นไม่ต้องส่งบัญชีและงบ ดุลไม่มีโทษปรับ
5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม ดังนี้	5) นายทะเบียนยื่นคำร้องศาล รัฐธรรมนูญให้สั่งยุบ	
(5.1) มาตรา 25 ที่ประชุมใหญ่ พรรคต้องดำเนินการ	(5.1) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	(5.1) ไม่มี
- เปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค - เปลี่ยนข้อบังคับพรรค - เลือกตั้งหัวหน้าพรรคและ กรรมการอื่นตามประกาศ คณะกรรมการเลือกตั้ง		

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเหตุเล็กหรือยุบพรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
พรรคการเมือง (ต่อ)

เหตุเล็กหรือยุบพรรค	โทษตามรัฐธรรมนูญ/ โดยศาลรัฐธรรมนูญ	โทษตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนฯ
(5.2) มาตรา 26 ที่ประชุม ใหญ่ต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร, ผู้แทน สาขาพรรคและสมาชิกตาม ข้อบังคับพรรค	(5.2) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	(5.2) ไม่มี
(5.3) มาตรา 29 ภายในหนึ่ง ร้อยแปดสิบวันพรรคต้องมี สมาชิก 5,000 คนขึ้นไปใน ภาคต่างๆ และมีสาขาพรรค อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา	(5.3) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	(5.3) ไม่มี
(5.4) มาตรา 35 หัวหน้า พรรคต้องทำรายงานการ ดำเนินกิจการของพรรคใน รอบปีปฏิทินส่งนายทะเบียน ภายในเดือนมีนาคมเพื่อ ประกาศให้สาธารณชนทราบ	(5.4) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	(5.4) หลังจากศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ ยังมีความผิดอื่นอีกคือ (1) ถูกห้าม ตั้งพรรคใหม่ ๆ ตามมาตรา 69, (2) ถูกปรับตามมาตรา 80
(5.5) มาตรา 62 พรรคที่ได้รับ เงินสนับสนุนต้องจัดทำ รายงานการใช้จ่ายสนับสนุน พรรคในรอบปีปฏิทินยื่นต่อ ก.ก.ต. ภายในเดือนมีนาคม	(5.5) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ	(5.5) หลังจากศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ ยังมีความผิดอื่นอีกคือ (1) ถูกห้าม ตั้งพรรคใหม่ ๆ ตามมาตรา 69, (2) ถูกปรับตามมาตรา 80
3. กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 66 ศาลรัฐธรรมนูญ อาจสั่งยุบพรรคเมื่อพรรค กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ :	3. ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบ พรรคได้ทั้ง 4 เหตุ มีขั้นตอน ดำเนินการสั่งยุบดังนี้:	มาตรา 69 ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 66 ถูก ห้ามตั้งพรรคใหม่ ๆ ตามมาตรา 69

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเหตุเล็กหรือยุบพรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
พรรคการเมือง (ต่อ)

เหตุเล็กหรือยุบพรรค	โทษตามรัฐธรรมนูญ/ โดยศาลรัฐธรรมนูญ	โทษตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนฯ
1) ล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยฯ	1) เมื่อนายทะเบียนทราบว่ พรรคใดทำการฝ่าฝืนให้แจ้ง อัยการสูงสุดสอบสวน	
2) กระทำการอันอาจเป็น ปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย	2) อัยการสูงสุดและหรือนาย ทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญ	
3) กระทำการอันอาจเป็นภัย ต่อความมั่นคง,ขัดต่อ กฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมฯ	3) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค หรือสั่งให้พรรคระงับการ ดำเนินการของพรรคไว้เป็น การชั่วคราว	
4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ต่างๆ คือ		
(1) มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ห้ามพรรครับบุคคลผู้ไม่มี สัญชาติไทยโดยการเกิดเข้า เป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่ง ในพรรคหรือยอมให้ทำการ ใดๆ เพื่อประโยชน์ของพรรค		มาตรา 77 กรรมการบริหารพรรค หรือกรรมการสาขาพรรคฝ่าฝืนต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือ ปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้ง ปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งห้าปี
(2) มาตรา 52 ห้ามพรรครับ เงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใดจากผู้ใดเพื่อกระทำการ บ่อนทำลายความมั่นคง, ราช บัลลังก์, เศรษฐกิจ ฯลฯ		มาตรา 89 พรรคหรือสมาชิกผู้ใด ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ สองปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สอง แสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งห้าปี

ตารางที่ 3.1 ตารางสรุปเหตุเล็กหรือยุบพรรคการเมืองพร้อมโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
พรรคการเมือง (ต่อ)

เหตุเล็กหรือยุบพรรค	โทษตามรัฐธรรมนูญ/ โดยศาลรัฐธรรมนูญ	โทษตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนฯ
(3) มาตรา 53 ห้ามรับเงิน หรือประโยชน์มาดำเนิน กิจการพรรคจากบุคคล องค์กร นิติบุคคล 6ประเภท		มาตรา 89 พรรคหรือสมาชิกผู้ใด ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ สองปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สอง แสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งห้าปี กับฝ่าฝืนมาตรา 52
4. กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 68 พรรคหนึ่ง	(หลังศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ แล้ว)	4. มาตรา 76 หัวหน้าพรรคผู้ใดไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 68 ต้องถูกปรับไม่ เกินห้าหมื่นบาทและปรับไม่เกินวัน ละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังปฏิบัติ ไม่ถูกต้อง
พรรคการเมืองที่ถูกเลิกหรือ ยุบตามมาตรา 65 (นอกจาก กรณีตามมาตรา 65 (3) ยุบไป รวมกับพรรคอื่น) หัวหน้า พรรคต้องส่งบัญชีและงบดุล รวมทั้งเอกสารการเงินต่อนาย ทะเบียนภายใน 15 วัน และ ให้สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินชำระบัญชีฯ		

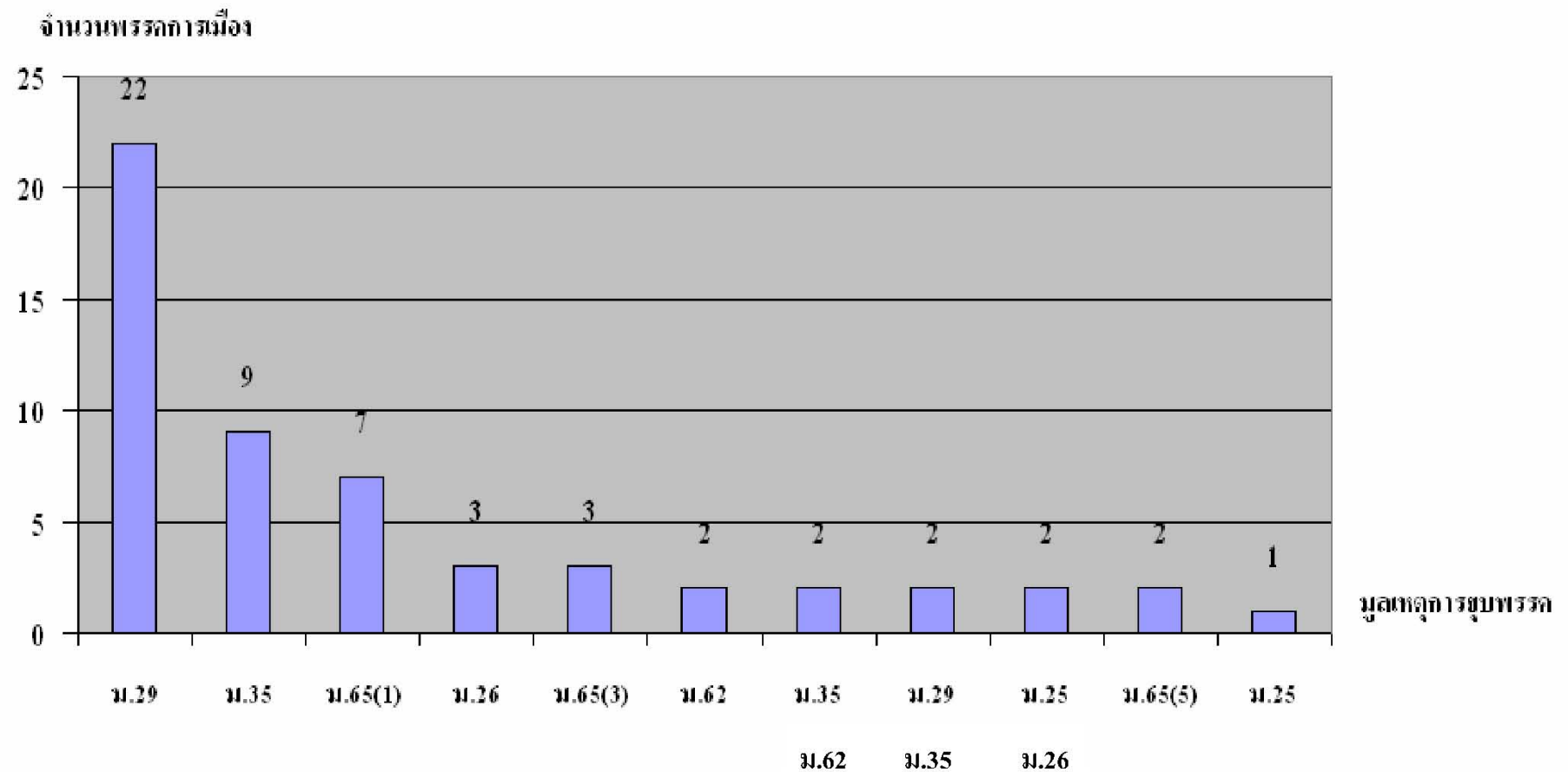
3. สถิติการยุบพรรคการเมือง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปี พ.ศ. 2546 (ธันวาคม 2546) รวมทั้งสิ้น 55 พรรค⁹⁹ คือ

- 1) พ.ศ. 2541 จำนวน 1 พรรค ได้แก่ รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่
- 2) พ.ศ. 2542 จำนวน 4 พรรค ได้แก่ พรรคปฏิรูป พรรคมหาราชญ์ธิปไตย พรรคชีวิตใหม่ และพรรคชาตินิยม
- 3) พ.ศ. 2543 จำนวน 4 พรรค ได้แก่ พรรคชาติสามัคคี พรรคไทยก้าวหน้า พรรคธรรมรัฐ และพรรครักชาติ
- 4) พ.ศ. 2544 จำนวน 18 พรรค ได้แก่ พรรคประชาสังคม พรรคไทยพัฒนา พรรคประชารัฐ พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคพลังสามัคคี พรรคไทยสามัคคี พรรคชาติเกษตรกรไทย พรรครักสามัคคี พรรครามสยาม พรรคสังคมประชาชน พรรคพิทักษ์ไทย รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก พรรคชาวไร่ชาวนาไทย พรรคศรัทธาประชาชน พรรคพลังเกษตรกร พรรคนิคมหาชน พรรคประชาชน และพรรคพัฒนาสังคม
- 5) พ.ศ. 2545 จำนวน 19 พรรค ได้แก่ พรรคถิ่นไทย พรรคเอกภาพ พรรคสังคมไทย พรรคสังคมใหม่ พรรคพลังไทย พรรคชาวนาพัฒนาประเทศ รวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก พรรคพลังใหม่ พรรคโบราณรักษ์ พรรคพัฒนาไทย พรรคสร้างสรรค์ไทย พรรคไทยรวมพลัง พรรควิถีไทย พรรคเกษตรเสรี พรรคน้ำไทย พรรคชาติประชาชน พรรคเสรีไท พรรคไทยมหารัฐ และพรรคไทยธรรมาธิปไตย
- 6) พ.ศ. 2546 จำนวน 9 พรรค ได้แก่ พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคไทยมหาชน พรรคแก้ปัญหาชาติ พรรคสันติภาพ พรรคพลังมหาชน พรรคสังคมพัฒนา พรรคไทยเสรีพรรคไท และพรรคเกษตรกร

⁹⁹ปัญญา อุคชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 59.

สถิติการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ (ระหว่างปี 2541- ปี 2546)



ตารางที่ 3.2 สถิติการยุบพรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2541 ถึงปี 2546

จากตารางสถิติการยุบพรรคการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีมูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเรียงลำดับจากมากที่สุ่ไปน้อยที่สุ่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แสดงได้ ดังนี้¹⁰⁰

1) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 29 คือ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับ จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชี รายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ประกอบด้วย 22 พรรค ได้แก่ พรรคปฏิรูป พรรคมหาวิทยาลัย พรรคชีวิตใหม่ พรรคชาตินิยม พรรคชาติสามัคคี พรรคไทยก้าวหน้า พรรคธรรมรัฐ พรรครักชาติ พรรคประชาสังคม พรรคไทยพัฒนา พรรคไทยสามัคคี พรรคชาติเกษตรกรไทย พรรครักสามัคคี พรรคสังคมประชาชน พรรคชาวไร่ชาวนาไทย พรรคพลังเกษตรกร พรรคพลังไทย พรรคโบราณักษ์ พรรคไทยรวมพลัง พรรคนำไทย พรรคชาติประชาชน และพรรคไทยมหาชน

2) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 35 ที่บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการ ของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่ นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อ ประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ประกอบด้วย 9 พรรค ได้แก่ พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคพลังสามัคคี พรรคพิทักษ์ไทย พรรคนิคมมหาชน พรรคพัฒนาสังคม พรรคเอกภาพ พรรคสังคมไทย พรรคสังคมใหม่ และพรรคไทยมหารัฐ

3) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 พรรคแรก(1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ประกอบด้วย 7 พรรค ได้แก่ พรรครามสยาม พรรคศรัทธาประชาชน พรรคถิ่นไทย พรรคสร้างสรรค์ไทย พรรคเสรีไท พรรคแก้ปัญหาชาติ และพรรคสังคมพัฒนา

4) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 26 ที่บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตามมาตรา 29 ให้ที่ประชุมใหญ่

¹⁰⁰ ปัญญา อุคชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 6.

ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการ บริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ พรรคการเมือง ประกอบด้วย 3 พรรค ได้แก่ พรรคพลังใหม่ พรรคธรรมาธิปไตย และพรรคสังคมประชาธิปไตย

5) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 วรรคแรก (3) กรณีมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5 บัญญัติว่า ประกอบด้วย 3 พรรค ได้แก่ พรรคมวลชน พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่

6) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 62 คือพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงิน สนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน สนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ประกอบด้วย 2 พรรค ได้แก่ พรรคประชาชนและพรรคสันติภาพ

7) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 35 และมาตรา 62 ประกอบด้วย 2 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรควิถีไทย

8) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 29 และมาตรา 35 ประกอบด้วย 2 พรรค ได้แก่ พรรคชวนาพัฒนาประเทศ และพรรคพัฒนาไทย

9) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 26 และมาตรา 25 ที่บัญญัติว่าเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของ พรรคการเมือง

ก) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง

ข) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

ค) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหาร

ง) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย 2 พรรค ได้แก่ พรรคเกษตรเสรี และพรรคไทยเสรี

10) มูลเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 วรรคแรก (5) บัญญัติว่า(5)ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62 ประกอบด้วย 2 พรรค ได้แก่ พรรคไท และพรรคเกษตรกร

11) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 ประกอบด้วย 1 พรรค ได้แก่ พรรคพลังมหาชน

3.2.3 การยุบพรรคการเมืองหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถูกยกเลิก

1. เงื่อนไขการยุบพรรคการเมือง

คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 โดยให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลง ส่วนศาลอื่นๆ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในวันที่ 21 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศ ฉบับที่ 15 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับต่อไป

วันที่ 30 กันยายน 2549 มีประกาศ ฉบับที่ 27 ให้ยกเลิกความในข้อ 1 ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 และบัญญัติใช้ความใหม่แทนคือ “ข้อ 1 การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังคงมีผลบังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก” ข้อ 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุการณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

ดังนั้น เงื่อนไขการยุบพรรคการเมือง จึงยังเป็นไปตามเงื่อนไขใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ส่วนบทลงโทษก็เป็นไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27

2. การจำกัดสิทธิและการลงโทษหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกการเมือง

ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กร

อื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุการณ์กระทำความผิดห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมิกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” ซึ่งบทลงโทษแต่เดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ห้ามกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามมาตรา 69 ขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ไม่ได้ และห้ามเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมือง ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป แต่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 เพิ่มเติมบทลงโทษเพิ่มขึ้น โดยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมิกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

3. สถิติการยุบพรรคการเมือง

ก่อนคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินด้วยการสูงสุดยื่นคำร้องรวมห้าคำร้อง ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 โดยคำร้องที่ 1-2 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า และพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคประชาธิปัตย์ ก้าวหน้า และพรรคประชาธิปัตย์ ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66 ส่วนคำร้องที่ 3-5 ยื่นการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 66(2)และ(3) พรรคไทยรักไทยกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2549 คดีอยู่ในระหว่างที่ พรรคการเมืองทั้งห้าพรรค ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยมาตรา 35 บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งวันที่ 30 พฤศจิกายน 2549 ให้รวมการพิจารณาคำร้องที่ 1 - 2 เข้าด้วยกัน และรวมการพิจารณาคำร้องที่ 3-5 เข้าด้วยกัน เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยที่ 1-2¹⁰¹ และคำวินิจฉัยที่ 3-5¹⁰² มีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ประกอบกับมาตรา 66 (2) และ (3) กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค จำนวน 9 คน มีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 และให้ยกคำร้องในส่วนที่ขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ ในคำวินิจฉัยที่ 3-5 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 66 (1) และ (3) และให้ยุบพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 66 (2) และ (3) กับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย จำนวน 111 คน เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคพัฒนาชาติไทย จำนวน 19 คน และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคแผ่นดินไทย จำนวน 3 มีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27

ดังนั้นสถิติการยุบพรรคการเมืองหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ถูกยกเลิก จนถึงการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีอยู่ 4 พรรค คือพรรคประชาธิปัตย์โดยก้าวหน้า พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการยุบพรรคการเมืองตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66

3.2.4 องค์การที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

1. ศาลรัฐธรรมนูญ

1) แนวคิดและที่มาของศาลรัฐธรรมนูญไทย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่จัดตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นครั้งแรกที่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

¹⁰¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 29 ก วันที่ 24 มิถุนายน 2550 คำวินิจฉัยที่ 1-2/2550

¹⁰²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33 ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550

ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย¹⁰³ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวพันต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง คือ บทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย¹⁰⁴ รูปแบบการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลด้านแนวคิดมาจากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีค่อนข้างมาก¹⁰⁵ เห็นได้จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการได้เสนอจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรในรูปแบบของศาลที่เป็นองค์กรอิสระเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยอำนาจของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” โดยหลักการตาม มาตรา 233 ได้นำหลักการมาจากรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น¹⁰⁶ มาตรา 76* ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นกรณีพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม 2540 โดยที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขตามร่างที่เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

ดังนั้น อำนาจศาลโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นศาลใดก็ตามซึ่งกรณีของประเทศญี่ปุ่น ศาลฎีกา (The Supreme Court) จะทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ด้วย

¹⁰³ สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคนอื่น, 2545, อ้างแล้ว, 1.

¹⁰⁴ อมร รักษาสัตย์, 2546, อ้างแล้ว, 2.

¹⁰⁵ มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่น, 2542, อ้างแล้ว, 393.

¹⁰⁶ Japan Constitution ค.ศ. 1946. (Effective : 3 May 1947, Status 1994), Article 76. อ้างใน ปัญญา อุคชาชน และวุฒิเลศ เทวกุล, ม.ร.ว, 2547), 134.

* Article 76 (Judicial Power)

1. The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

2. No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power.

3. All judges are independent in the exercise of their conscience and bound only by this Constitution and the laws.

ผู้พิพากษาทั้งหลายต้องมีอิสระโดยการใช้วิจารณ์ญาณของตนในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และผูกพันเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น¹⁰⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 กำหนดโครงสร้างหรือการได้มาและจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสิบห้าคนที่มาจากผู้พิพากษากลุ่มหนึ่งกับผู้ทรงคุณวุฒิอีกกลุ่มหนึ่ง กลุ่มแรกได้แก่ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคน กับตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคน กลุ่มที่สองได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านสาขานิติศาสตร์จำนวนห้าคนและผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์จำนวนสามคน โดยมีคณะกรรมการสรรหาที่มาจากกลุ่มต่างๆและเสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้วุฒิสภาคัดเลือกในชั้นตอนสุดท้าย

2) อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรูปแบบศาลหนึ่งของศาลทั้งหลาย มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามกฎหมายบัญญัติ และกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในการยุบพรรคการเมือง จึงแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁰⁸

ก) อำนาจในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านการเมือง การปกครองของประเทศ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63

ข) อำนาจที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

โดยหลักทั่วไปศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ยกเว้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจ

¹⁰⁷ ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลิศ เทวกุล, ม.ร.ว., 2547, อ้างแล้ว, 134.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, 137.

หน้าที่ตามกฎหมายที่มีศักดิ์ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญไว้รวม 3 ประการ¹⁰⁹ ได้แก่

(1) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17 ได้บัญญัติให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา 14 เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมาตรา 15 เกี่ยวกับเอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการไม่ครบถ้วนหรือมีข้อความไม่ชัดเจน บกพร่อง แต่ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองไม่ดำเนินการแก้ไข หรือแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) พิจารณามีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือให้ออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 27 เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ผ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ถ้า

¹⁰⁹ นกคณ เสงเจริญ, ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), 39-40.

ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนพรการเมือง ให้นายทะเบียนพรการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าวหรือให้หัวหน้าพรการเมืองหรือกรรมการบริหารพรการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง

(3) พิจารณาสั่งให้ยุบพรการเมือง

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะได้มีบทบัญญัติให้การจัดตั้งพรการเมืองเป็นไปโดยง่าย และให้อำนาจพรการเมืองไว้มาก แต่การที่จะทำให้พรการเมืองมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชน ให้ความเชื่อถือ ไว้วางใจ จนสามารถสร้างความเป็นตัวของตัวเองสมกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรจะมีเอกลักษณ์ของตนได้ ปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะมีเหตุแห่งการเลิก หรือยุบพรการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ.2541 กำหนด

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพรการเมือง มีผลสำคัญที่ช่วยให้พรการเมืองที่มีอยู่ต้องพัฒนาตัวเองให้เข้มแข็ง เป็นสถาบันการเมืองที่มีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีมาตรฐานและมุ่งธรรมาภิบาลเป็นสถาบันที่ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจและเป็นที่พักพิงของประชาชนได้ พรการเมืองใดมีการบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะถูกยุบเลิกไปโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ¹¹⁰

2. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาแล้วจำนวนเจ็ดฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะประกาศใช้ คือ

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489(มาตรา 87 ถึง มาตรา 89)¹¹¹

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแต่งตั้งโดยรัฐสภาที่แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่าบทกฎหมายใดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเมื่อศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นมีข้อความแย้ง

¹¹⁰ นกคณ เสงจิณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับพรการเมืองและการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), 16.

¹¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489

หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้แล้วรายงานความเห็นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจในการยุบพรรคการเมือง

ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 168 ถึงมาตรา 176)¹¹²

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายที่รัฐสภาแต่งตั้งจำนวนสี่คนและให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยให้อำนาจหน้าที่ในกรณีที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้แล้วรายงานความเห็นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และไม่มีบทบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยต่างกัน ในประเด็นจำนวนและที่มา

ค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 (มาตรา 106 ถึงมาตรา 110)¹¹³

ตุลาการรัฐธรรมนูญมีที่มาคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาผู้แทนแต่งตั้งและโดยตำแหน่งฝ่ายละเท่าๆกัน คือกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสามคนซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งหมดจำนวนหกคน โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่สองฉบับที่กล่าวมา โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

ง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 164 ถึงมาตรา 168¹¹⁴

ที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทุกประการ และไม่มีบทบัญญัติใดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองเช่นกัน

¹¹²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 วันที่ 23 มีนาคม 2492

¹¹³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495

¹¹⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ วันที่ 20 มิถุนายน 2511

จ) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 218 ถึงมาตรา 227)¹¹⁵

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวนเก้าคน ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คืออำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

ค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 184 ถึงมาตรา 193)¹¹⁶

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวนเจ็ดคน และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ทุกประการ และไม่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองเช่นกัน

ช) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มาตรา 200 ถึงมาตรา 210)¹¹⁷

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ อีกหกคนซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ

¹¹⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 169 วันที่ 7 ตุลาคม 1517

¹¹⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 146 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 22 ธันวาคม 2521

¹¹⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 216 วันที่ 9 ธันวาคม 2534

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และไม่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งเจ็ดฉบับดังที่กล่าวมานั้น บางฉบับก็มาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาทั้งหมด บางฉบับก็แต่งตั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ บางฉบับมาจากการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนส่วนหนึ่งร่วมกับตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งก็จะขัดแย้งกับรัฐสภาหรือสภาผู้แทนอยู่ทุกฉบับ ในด้านอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2489 ถึง ฉบับพุทธศักราช 2511 ทั้งสี่ฉบับ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพียงพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติในกรณีที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะส่งบทบัญญัตินั้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสามฉบับหลัง ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนที่จะนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย แต่ก็ไม่มีการบังคับให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมือง

สำหรับอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 นั้น ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 ถึงมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งยุบพรรคการเมืองและให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งมาตรา 35 บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมาจากนักกฎหมายทั้งหมด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ดังกล่าวยังให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ธุรการและการอื่นใดตามที่ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมอบหมาย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นสำนักงานคณะตุลาการไปโดยปริยาย ส่วนคณะองค์กรคณะกรรมการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณาและการทำวินิจฉัย ให้เป็นไปตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาจึงเท่ากับเป็นการเปลี่ยนตัวบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นเอง

ตารางที่ 3.3 โครงสร้างหรือองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

โครงสร้างหรือ องค์ประกอบตุลาการ	ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ 2540	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ 2549
1.จำนวนตุลาการ	15 คน	9 คน
2.ที่มาและการได้มา	1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา ศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุม ใหญ่ โดยวิธีลงคะแนนลับของศาล ฎีกา 2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ ประชุมใหญ่ โดยวิธีลงคะแนนลับของ ศาลปกครองสูงสุด 3. ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน ที่วุฒิสภานอกจากบัญชี รายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ มา 4. ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน ที่วุฒิสภานอกจากบัญชี รายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ มา	1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดย ที่ประชุมใหญ่ โดยวิธีลงคะแนนลับ ของศาลฎีกา 2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ ประชุมใหญ่ โดยวิธีลงคะแนนลับ ของศาลปกครองสูงสุด 3. ประธานศาลฎีกา 4. ประธานศาลปกครองสูงสุด
3.ประธานตุลาการ	ผู้ได้รับเลือกตามข้อ 1-4 ประชุมและ เลือกกันเองให้หนึ่งคนเป็นประธาน	ประธานศาลฎีกา
4.รองประธาน	ไม่มี	ประธานศาลปกครองสูงสุด

จากตาราง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาล
ปกครองสูงสุดเท่านั้น ไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิเช่นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ผู้ออกกฎหมายเป็นเพียงคนกลุ่มเดียว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนตัวแทนตามระบอบเสรีประชาธิปไตย มีโครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ กับผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ ยังเห็นว่าการได้มาผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีความเหมาะสม จึงมีการศึกษาและเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 257(1) ที่เสนอให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสิบเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน คณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน และคณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ¹¹⁸ โดยให้เหตุผลในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญว่ามีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศ¹¹⁹ จึงได้ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสรรหาที่มาจากศาล ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆของประเทศ นักการเมือง และนักวิชาการ เพื่อจะได้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีแนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไปสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ

¹¹⁸ คณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วุฒิสภา, รายงานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย สำนักกฎหมายวุฒิสภา, 2548), 8

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 12

นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาวิจัยที่ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณและคณะ¹²⁰ ได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องภูมิหลังของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นว่า อายุ การต่อสู้เรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมในสังคมอย่างชัดเจน ตลอดจนปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ มีส่วนสำคัญต่อทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่การนับถือศาสนา สถานภาพการสมรสและการสำเร็จการศึกษาจากภายนอกประเทศ ไม่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทางคำวินิจฉัยส่วนบุคคลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือมาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางอนุรักษนิยม ขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางเสรีนิยม และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์มีส่วนทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปในทิศทางประชานิยม อีกทั้งปรัชญาและแนวคิดทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน คือ ประเทเสรีนิยม ในส่วนของภูมิหลังเกี่ยวกับการศึกษาพบว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สำเร็จการศึกษาจากทั้งในและนอกประเทศจะทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับประสพการณ์ในการทำงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะทำให้คำวินิจฉัยเป็นประโยชน์ต่อประชาชน คือ การเป็นนักวิชาการซึ่งหมายถึงนักนิติศาสตร์หรือนักรัฐศาสตร์ ผลการศึกษาวิจัยได้ข้อสรุป 3 ข้อ ได้แก่

ก) โครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาและมีจำนวนแตกต่างกัน ย่อมทำให้ทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกลุ่มข้างมากที่เป็นนักกฎหมาย

ข) ภูมิหลังที่แตกต่างกันของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลต่อทิศทางของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ค) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองของประเทศ แต่ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสนับสนุนหรือยืนยันว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

¹²⁰วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคนอื่นๆ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1 ส่วนที่ 2 (ปี 2545) (คำวินิจฉัยที่ 32/2543 ถึง คำวินิจฉัยที่ 64/2543), (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2546)

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน¹²¹ ได้ให้ทัศนะไว้ว่า การที่องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตมาจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขา มีประสบการณ์สูง และเป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในบ้านเมือง เมื่อวินิจฉัยกรณีใดออกมาจึงเป็นที่ยอมรับ เพราะไม่ได้มองประเด็นไปในทิศทางเดียวกันหมด ซึ่งผิดจากตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่มีเฉพาะตัวแทนจากฝ่ายตุลาการศาลก็เปรียบเสมือนพระ เชื้อวชาญด้านพระธรรมวินัย ไม่มีความรอบรู้ลึกซึ้งเกี่ยวกับความเป็นไปในเรื่องการเมือง ที่สำคัญคดีการเมืองต่างจากการพิพากษาอรรถคดีซึ่งเป็นหน้าที่หลักของศาล เพราะคดีต่างๆ ไปจะพิจารณาไปตามข้อกฎหมาย แต่คดีการเมืองมีมิติที่ต้องพิจารณามากกว่านั้น



¹²¹อุกฤษ มงคลนาวิน, ความคิดเห็นต่อคดียุบพรรค [ออนไลน์], 22 กรกฎาคม 2550. แหล่งที่มา

[http://www.Gunne2007.wordpress.Com/2007/06/08\(8/6/2007\)](http://www.Gunne2007.wordpress.Com/2007/06/08(8/6/2007)) .

บทที่ 4

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550

4.1 ความเป็นมาและข้อกล่าวหา

ก่อนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นผลมาจากสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองเมื่อปลายปี พ.ศ. 2548 ถึงต้นปี พ.ศ.2549 ที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยเป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นต้นมา มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 9/2549 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ว่าการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันเลือกตั้ง การรับสมัครการเลือกตั้ง การลงคะแนน การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ด้านพรรคการเมืองได้มีการร้องเรียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายพรรคการเมืองและนำไปสู่การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง อันเป็นข้อหาร้ายแรงอย่างยิ่งสำหรับพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 รวมห้าคำร้อง คือ คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย เนื่องจากปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคทั้งสี่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(2) และ (3) ประกอบกับมาตรา 67 และคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1) และ (3) และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2549

คดีอยู่ในระหว่างพรรคการเมืองทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยมาตรา 35 บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้บรรดาบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 วันที่ 5 ตุลาคม 2549 และวันที่ 19 กันยายน 2549 ตามลำดับ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2549 ให้รวมการพิจารณาคำร้องทั้งสามเข้าด้วยกัน เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเกี่ยวพันกัน

จากคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 สรุปความได้ว่า¹²² พรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2541 และมีคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวน 111 คน โดยมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2549 พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือพร้อมหลักฐานเพื่อขอให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 เนื่องจากพลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล กรรมการบริหารพรรคระดับสูงของพรรคไทยรักไทย และในฐานะผู้แทนพรรคไทยรักไทย กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3)

¹²² คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 124 ตอนที่ 33 ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : 13

ข้อเท็จจริงจากหลักฐานที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งให้อัยการสูงสุดได้ความว่า เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2549 นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า มีการสมคบระหว่างผู้บริหารพรรคพรรคไทยรักไทย เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองอื่น และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนสมาชิกพรรค โดยว่าจ้างพรรคเล็กให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 แข่งขันกับผู้สมัครของพรรคไทยรักไทย เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 74 ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งที่ 156/2549 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และคำสั่งที่ 167/2549 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง (เพิ่มเติม) ซึ่งคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการและรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและพฤติการณ์ประกอบความเห็นของคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นพ้องด้วย จึงได้ส่งพยานหลักฐานพร้อมสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

อัยการสูงสุดพิจารณาข้อเท็จจริงจากหลักฐานที่นายทะเบียนพรรคการเมืองที่ส่งให้แล้ว เห็นว่า เมื่อระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงวันที่ 9 มีนาคม 2549 ซึ่งเป็นวันเวลาที่พระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 มีผลใช้บังคับ ปรากฏข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานว่า เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2549 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้แจ้งต่อนายบุญชู บารมีภณ ชินราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทยว่า จะช่วยค่าใช้จ่ายในการลงสมัครทุกพรรคพรรคละประมาณ 10,000,000 บาท (หนึ่งล้านบาท) โดยดูจากยอดจำนวนการส่งผู้สมัครมากน้อยเป็นสำคัญ ต่อมาวันที่ 4 มีนาคม 2549 พลเอก ไตรรงค์ อินทรทัต หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นคือ พลเอก ธรรมรักษ์ และพลโทพดุงศักดิ์ กลั่นเสนาะ ผู้ช่วยหัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และเป็นนายทหารคนสนิทของพลเอก ธรรมรักษ์ ได้มอบเงินค่าใช้จ่าย จำนวน 1,450,000 บาท (หนึ่งล้านสี่แสนห้าหมื่นบาท) ให้แก่ นางฐิติมา ภาวะดี สมาชิกพรรคแผ่นดินไทยและเป็นผู้ประสานงานของพรรคแผ่นดินไทย เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย

ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงแข่งขันกับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยที่ลงสมัครเพียงคนเดียวแล้วได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ต่อมา ระหว่างวันที่ 5 ถึง วันที่ 7 มีนาคม 2549 พลโท ผดุงศักดิ์มอบเงิน จำนวน 1,700,000 บาท(หนึ่งล้านเจ็ดแสนบาท) ให้แก่นางฐิตมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคแผ่นดินไทย ในเขตจังหวัดภาคใต้เพิ่มเติมอีก 17 คน และในวันที่ 9 มีนาคม 2549 พลโท ผดุงศักดิ์มอบเงิน จำนวน 525,000 บาท(ห้าแสนสองหมื่นห้าพันบาท) ให้แก่นางฐิตมาอีก เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคแผ่นดินไทยรวมเงินที่นางฐิตมาได้รับจากพลเอก ไตรรงค์และพลโท ผดุงศักดิ์ 3 ครั้ง เป็นเงินทั้งสิ้น 3,675,000 บาท(สามล้านหกแสนเจ็ดหมื่นห้าพันบาทถ้วน)

อีกกรณีหนึ่งพลเอก ธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ ร่วมกันให้เงินสนับสนุนแก่พรรคพัฒนาชาติไทย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แข่งขันกับผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยเช่นเดียวกับกรณีพรรคแผ่นดินไทย โดยมีนายทวิ สุวรรณพัฒน์ นายพงษ์ศรีหรือยุทธพงษ์ สีวาโมกษ์ และนายธีรชัยหรือต้อย จุลพัฒน์ คนสนิทของพลเอกธรรมรักษ์เป็นตัวแทนติดต่อมอบเงินให้นายชวการ โตสวัสดิ์ สมาชิกพรรคพรรคพัฒนาชาติไทย หลายครั้ง โดยเริ่มติดต่อที่ทำการพรรคไทยรักไทย เพื่อให้ติดต่อข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย กรณีที่ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคไม่ครบเก้าสิบวัน และมอบเงินค่าใช้จ่ายให้สมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย ไปสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว โดยพลเอก ธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ร่วมกับนายทวิ นายพงษ์ศรี และนายธีรชัย มอบเงิน จำนวน 50,000 บาท (ห้าหมื่นบาท) ให้แก่นายชวการที่กระทรวงกลาโหมเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2549 เพื่อนำเงินจำนวนดังกล่าวไปให้ นายบุญทวีศักดิ์ หัวหน้าพัฒนาชาติไทย เป็นค่าใช้จ่ายในการนำสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ต่อมาวันที่ 6 มีนาคม 2549 นายทวิซึ่งเป็นคนสนิทของพลเอก ธรรมรักษ์นำเงินไปให้นายชวการ นับใส่ซอง ซองละ 20,000 บาท (สองหมื่นบาท) และมอบให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 33 ซอง ที่เหลือแบ่งกันในผู้ร่วมงาน และต่อมาวันที่ 8 มีนาคม 2549 นายทวิมอบเงิน จำนวน 140,000 บาท (หนึ่งแสนสี่หมื่นบาท) ให้แก่นายชวการ เพื่อนำไปให้ นายสุขสันต์ ชัยเทศ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งของพรรคพัฒนาชาติไทย นำไปเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพัฒนาชาติไทย จำนวน 7 คน โดยมีหลักฐานการส่งสำเนาใบเสร็จรับเงินและหนังสือรับรองการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้แก่นายชวการนำไปปรับเงินค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจาก พลเอกธรรมรักษ์ตามที่ได้อ้างถึงไว้ แต่ปรากฏว่า นายชวการและนายสุขสันต์ไม่ได้รับเงินค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจึงไปแจ้ง

ข้อมูลแก่นายสุเทพผู้ร้องเรียนในกรณีนี้ และในช่วงวันที่ 6 และ 7 มีนาคม 2549 หลังจากที่นายบุญทิวศักดิ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทย ได้รับเงินตามที่ได้กล่าวแล้ว นายบุญทิวศักดิ์ นายสุสันต์ และนายอมรวิทย์ สุวรรณผา เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ร่วมกันติดต่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิกของพรรคพัฒนาชาติไทย ที่ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย ไม่ครบเก้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายชื่อสมาชิก ใช้เลขที่และวันรับสมัครของสมาชิกพรรคคนเดิมแล้วนำชื่อและชื่อสกุลของสมาชิกคนใหม่ ใส่แทนชื่อและชื่อสกุลสมาชิกคนเดิมที่เรียกว่า การติดต่อพันธุกรรม ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 61 คน และในจำนวนนี้มี 21 คน ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในนามของพัฒนาชาติไทย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดฐานปลอมเอกสารโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งร้องทุกข์ดำเนินคดีแก่นายอมรวิทย์และผู้ร่วมกระทำความผิดทุกคนแล้ว อัยการสูงสุดจึงเห็นว่า การกระทำของพลเอก ธรรมรักษ์และนายพงษ์ศักดิ์ ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย กระทำการเพื่อประโยชน์ของพรรคไทยรักไทย โดยร่วมกันให้เงินสนับสนุนแก่พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลงแข่งขันกับผู้สมัครของพรรคไทยรักไทย เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะต้องมีความเสี่ยงไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น และร่วมกันสนับสนุนให้มีการติดต่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลการเป็นสมาชิกของพรรคพัฒนาชาติไทย ที่เป็นสมาชิกพรรคไม่ครบเก้าสิบวัน ให้ครบเก้าสิบวัน อันเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้มีการปลอมเอกสาร การกระทำดังกล่าว เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3) อัยการสูงสุดเห็นสมควรยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

อัยการสูงสุดจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 มาตรา 136 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 327 และมาตรา 328 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3) และมาตรา 67 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 74 และมาตรา 100 ขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ต่อมา อัยการสูงสุดยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง เนื่องจากได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 เกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปี ผู้ร้องจึงขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย และขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 3

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและพยานหลักฐาน และเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 ตามที่อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบ พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และ พรรคไทยรักไทย โดยแยกวินิจฉัยปัญหาทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงเป็น 14 ประเด็น โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้¹²³

1. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2550 มาตรา 35

2. การยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง หากความปรากฏต่อนายทะเบียน ไม่ว่าจะมาจากผู้ใด นายทะเบียนมีอำนาจแจ้งอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้

3. การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 19 วรรค สองและวรรคสาม และเป็นการดำเนินการตามคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง มิใช่การดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ข้อ40

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีศักดิ์และสถานะทางกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป การยกเลิกหรือการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นผลบังคับจึงต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทน เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้น

¹²³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ 36/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม 2550 [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2550. แหล่งที่มา www.concort.or.th

ก่อนจึงยังไม่ระงับไปและการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมีความผิดต่อไป

คำชี้แจงของสำนักงานเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นเพียงความเห็นจึงไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและไม่มีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งสองฉบับสิ้นผลใช้บังคับ

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 ให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ มิได้มีความหมายเลยไปถึงว่าองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายลงโทษพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) (3) และ (4) ไม่ได้ จึงไม่ใช่บัญญัติที่เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง

ข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมาตรา 262 ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะโต้แย้งได้ หาได้ให้สิทธิพรรคไทยรักไทยที่จะโต้แย้งเรื่องดังกล่าวได้

6. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วย่อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 63 วรรคสาม ได้ทันทีโดยไม่ต้องมีคำสั่งให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำการตามวรรคสองก่อน

7. การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งถูกยกเลิกไปตามศาลปกครองดังกล่าว นั้นหาผลเป็นการยกเลิกความผิดที่ได้กระทำไปแล้วไม่ เพราะเป็นคนละส่วนกัน

8. ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พรรคไทยรักไทย ว่าจ้างพรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย จัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือพรรคไทยรักไทย และพรรคพัฒนาชาติไทย ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง แก้ไขข้อมูลสมาชิก พรรคพัฒนาชาติไทย เพื่อให้ครบ 90 วัน โดยมี พรรคไทยรักไทย เป็นผู้สนับสนุน และพรรคพัฒนาชาติไทยและ พรรคแผ่นดินไทย ออกหนังสือรับรอง สมาชิกพรรคของตน อันเป็นเท็จเพื่อใช้เป็นหลักฐาน ในการสมัครรับเลือกตั้ง

9. พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็นกรรมการบริหารพรรค คนสำคัญของ พรรคไทยรักไทย และได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่ง จากคณะกรรมการบริหารพรรค และหัวหน้าพรรค ดำเนินการเพื่อให้ พรรคไทยรักไทย สามารถกลับคืนสู่อำนาจได้โดยเร็ว เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพรรคไทยรักไทย พรรคไทยรักไทย ไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกล่าวหา ทั้งก่อนและหลังวันเลือกตั้ง ทั้งที่ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ ที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย ถือได้ว่าการกระทำของ พลเอก ธรรมรักษ์ และนายพงษ์ศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคไทยรักไทย

นายบุญทวีศักดิ์ อมรสินธุ์ หัวหน้าพรรคพัฒนาชาติไทย ได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล สมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยและการรับเงินจาก พล.อ.ธรรมรักษ์ เป็นผู้แทนของพรรคพัฒนาชาติไทย ถือได้ว่าการกระทำของ นายบุญทวีศักดิ์ เป็นการกระทำและมีผลผูกพันพรรคพัฒนาชาติไทย

นายบุญญาบริม วัฒนราช หัวหน้าพรรคแผ่นดินไทย รู้เห็นยินยอมให้ นางจิตติมา ภาวะดี รับเงินจาก พล.อ.ธรรมรักษ์ ทั้งยังออกหนังสือรับรอง การเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ ถือได้ว่าการกระทำของ นายบุญญาบริม วัฒนราช เป็นการกระทำและมีผลผูกพัน พรรคแผ่นดินไทย

10. การกระทำของพรรคไทยรักไทย เข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 66 (3)

การกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย เข้าหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นปฏิบัติต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) ทั้งยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 66 (3)

11. การกระทำของพรรคไทยรักไทยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ผิดจนไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่เคารพยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง และไม่อาจดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลง

ความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบอบการปกครองของประเทศโดยรวมได้อีกต่อไป จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคไทยรักไทย

ส่วนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของผู้ก่อตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรค มิได้มีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่เลย จึงมีเหตุอันสมควรยุบพรรคทั้งสองด้วย

12. ประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ใช้บังคับกับเหตุยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) (2) และ (3) เพราะความในมาตรา 66 (1) (2) และ (3) มีความหมายชัดเจนว่าเป็นบทบัญญัติที่ห้ามกระทำการอยู่ในตัว เมื่อพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวก็อาจถูกยุบพรรคการเมืองได้ จึงมีผลเท่ากับเป็นข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว

13. ประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ที่ให้การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำอีกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่า บุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่อย่างมั่นคง ประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีผลบังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้

14. การที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุลาออกจากตำแหน่งก่อนวันมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ลบล้างผลของการกระทำที่พรรคการเมืองได้กระทำในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลที่ไม่ควรจะเป็น และการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมตกเป็นอันไร้ผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย ด้วยมติเป็นเอกฉันท์ ส่วนคำสั่งที่ให้เพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้งสาม มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ด้วยมติที่ไม่เป็นเอกฉันท์ คือ 6 ต่อ 3

ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาคำวินิจฉัยที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่พิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองในประเด็นที่อาจจะมีผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์ทางนิติศาสตร์และการเรียนการสอนกฎหมายของไทยในอนาคต โดยเฉพาะ การศึกษากฎหมายมหาชน ใน 4 ประเด็นได้แก่

1. อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงไม่มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 สิ้นผลใช้บังคับตาม
3. หลักเกณฑ์การให้มิคำสั่งยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3)
4. การมีผลบังคับย้อนหลังของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27

4.2 วิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นที่เลือกศึกษาวิจัยนี้จะยกข้อต่อสู้เฉพาะประเด็นทางกฎหมายในส่วนคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคไทยรักไทยเท่านั้น เนื่องจากพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยไม่ได้ยกข้อต่อสู้ทางกฎหมายใน 4 ประเด็นที่ศึกษาวิจัย

4.2.1 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ¹²⁴

1. ประเด็นวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 บัญญัติให้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกยุบเลิก เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปอย่างน้อยเพียงใด

¹²⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : 37-39

2. ข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทย

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเนื่องจาก

1) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง อำนาจหน้าที่และภารกิจจึงสิ้นสุดลงไปด้วย บรรดาอรรถคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญย่อมยุติลงไปด้วยเช่นกัน แม้ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 และมาตรา 35 บัญญัติให้ออนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีผลให้อรรถคดีกลับมาอยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้อีก การถ่ายโอนอรรถคดีและอำนาจดังกล่าวไม่มีความถูกต้องชอบธรรม ลิดรอนสิทธิของพรรคไทยรักไทย ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมและมีลักษณะเลือกปฏิบัติ เป็นการตั้งองค์กรซึ่งมิใช่ศาลขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่เป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การพิจารณาวินิจฉัยคดียุบพรรคไทยรักไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ศาลมีหรือใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ขอให้ยุบเลิกพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมาโดยตลอด เห็นได้จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 48 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ให้ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ที่กำหนดให้บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ระหว่างดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ จัดต่อหลักนิติรัฐ หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา และขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ศาลต้องกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และผู้พิพากษาหรือตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งเป็นหลักประกัน ความเป็นธรรม ไม่มีผู้ใดมาสั่งหรือนำผู้พิพากษาหรือตุลาการได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

3. เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและการโอนบรรดาอรรถคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกยุบไป มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดกับหลักนิติรัฐและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยเหตุผล 3 ประการ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 บัญญัติให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้

2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือไม่ก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้พิพากษาและตุลาการที่มาจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ที่เป็นองค์กรตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์อยู่แล้ว

3) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ มีวิธีพิจารณาที่มีหลักประกันขั้นพื้นฐาน ดังนี้

- ก) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
- ข) การให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความคิดเห็นก่อนการวินิจฉัยคดี
- ค) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนเอง
- ง) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการรัฐธรรมนูญ
- จ) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2549¹²⁵ ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ก่อนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเริ่มการพิจารณาได้ส่วนคดีนี้

4. คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35วรรคสี่ บัญญัติให้ออนคดีที่ค้างพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ โดยมติเป็นเอกฉันท์ คือ 9 : 0 ดังได้แสดงใน ตารางที่ 4.1

¹²⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 114ก วันที่ 8 พฤศจิกายน 2549

ตารางที่ 4.1 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย	
	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี
1.นายปัญญา ถนอมรอด	/	
2.นายอักษราทร จุฬารัตน	/	
3.นายสมชาย พงษ์ธา	/	
4.นายธานีศ เกศวพิทักษ์	/	
5.นายจรัญ หัตถกรรม	/	
6.หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	/	
7.นายกิตติศักดิ์ กิตติคุณไพโรจน์	/	
8.นายนุรักษ์ มาประณีต	/	
9.นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	/	
รวม	9	0

จากตารางที่ 4.1 คำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้ง 9 ท่านมีความเห็นตรงกันว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ โดยไม่ขัดกับหลักนิติรัฐ

5. หลักกฎหมายในการวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังยึดถือแนวความคิดเรื่องรัฐชาติปิตัย ตามสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองของ John Austin ที่ถือว่า กฎหมายคือคำสั่ง คำบัญชาของรัฐชาติปิตัย ใครไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษและแนวคิดของ Hans Kelsen ที่มีแนวคิดว่ามีมีการทำรัฐประหารสำเร็จ คณะรัฐประหารนั้นกลายมาเป็นรัฐบาลตามความเป็นจริง คือมีอำนาจในการปกครองประเทศ โดยแนวความคิดทั้งสองนี้ เกิดขึ้นในยุคที่มีการรวมศูนย์อำนาจการเมืองการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง ในประเทศอังกฤษ ซึ่งในปัจจุบันประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองความเป็นรัฐชาติปิตัยตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ของ Jean Jacques Rousseau ที่ให้การยอมรับในเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมที่ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้มีหลักกฎหมายที่สะท้อนถึงแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่ยังมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย หลักกฎหมายที่ปรากฏในประเด็นนี้ คือ หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้การยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร โดยให้การยอมรับสถานะของผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารว่ามีฐานะเป็น รัฐชาติปิตัย เห็นได้ชัดเจนจากคำวินิจฉัยส่วนตนของ นายอักษราทร จุฬารัตน¹²⁶ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์¹²⁷ นายจรัส หัตถกรรม¹²⁸ นายนุรักษ์ มาประณีต¹²⁹ โดยได้วินิจฉัยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป เมื่อผู้ที่กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร แม้เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ที่ประชาชนและนานาชาติอารยประเทศจะไม่พึงประสงค์ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าต้องมีการปฏิเสธการกระทำของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารในทุกกรณี เมื่อคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ของประเทศให้เป็นปกติ สามารถยื่นหยัอำนาจของตนได้ โดยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้การรับรองด้วยการยอมอยู่ในความสงบ ไม่ต่อสู้ ไม่ขัดขวางและมาติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ ย่อมมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีผลในทางกฎหมาย ผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารจึงมีฐานะเป็นรัฐชาติปิตัย นั่นคือ การบัญญัติกฎหมายซึ่งก่อนหน้านั้นเป็นการบัญญัติ

¹²⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550 : 116-117 (เล่มที่1)

¹²⁷เรื่องเดียวกัน, 2550 : 322.

¹²⁸ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550 : 240 (เล่มที่2)

¹²⁹เรื่องเดียวกัน, 2550 : 215-216.

โดยรัฐสภาที่มาจากผู้แทนของปวงชนหรือเรียกได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายตาม เจตจำนงของประชาชนก็เปลี่ยนมาเป็นการบัญญัติกฎหมายตามปัจเจกชนคือคณะรัฐประหารนั่นเอง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ยอมรับกระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร แต่ก็ปฏิเสธการกระทำของคณะรัฐประหารอย่างสิ้นเชิง ทั้งยังอนุมานว่า เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยอมอยู่ในความสงบ ไม่ต่อสู้ ไม่ขัดขวางและมาติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติเป็นการรับรองให้ผู้กระทำการรัฐประหารให้มีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง ในอดีตเมื่อมีการกระทำรัฐประหาร ประชาชนก็ไม่เห็นด้วย มีหลายครั้งที่มีการต่อสู้ขัดขวางจนมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต การกระทำรัฐประหารที่ไม่มีประชาชนออกมาต่อสู้ขัดขวางจนถึงขนาดเจ็บล้มตายนั่นเป็นเพราะเกรงกลัวในอำนาจของผู้กระทำการรัฐประหารหรือไม่สามารถออกมาต่อสู้ขัดขวางได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็เชื่อว่าประชาชนจะให้การยอมรับการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั้น

รัฐธรรมนูญนอกจากเป็นกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ¹³⁰ แล้ว ในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยถือว่าเป็นสัญญาประชาคมที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจสูงสุดไม่ให้ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจสูงสุดไม่ให้ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยประชาคมสังคม (Civil society) ทุกส่วนมีส่วนร่วมกันสร้างขึ้นและจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ก็ต้องเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้บัญญัติขึ้น มิใช่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ปัจเจกชนเพียงบางกลุ่มเป็นผู้บัญญัติขึ้น

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้การรับรองว่าเป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปนั้น แท้จริงเป็นการรับรองตามระบบกฎหมายและจารีตประเพณีการปกครองของไทยในยุคเผด็จการที่มาจากเจตจำนงของปัจเจกชนเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ซึ่งขาดหลักการสำคัญ ของรัฐธรรมนูญคือ หลักการแสดงเจตจำนงของปวงชนโดยไม่อาจทราบได้ว่ามาจากเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศตามหลักรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบบอบเสรีประชาธิปไตยยอมรับกัน

¹³⁰ ไชยยศ เหมะรัชตะ และคนอื่นๆ, 2549, อ้างแล้ว: 47

2) หลักนิติรัฐ

ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) ซึ่งรุชโซและมองเตสกีเยอ ได้เสนอแนวคิดไว้เป็นคนแรกๆ และกาเร เดอ มัลเบร์¹³¹ ได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้นรัฐ ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคม โดยมีแนวความคิดพื้นฐานว่าในสังคมประกอบด้วยสมาชิกของสังคมจำนวนมาก ในกรณีที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน¹³² นิติรัฐเป็นการปกครองโดยกฎหมายและเป็นบทแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เมื่อมองด้านอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจะเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องนิติรัฐนั้นมีเรื่องอำนาจรัฐด้านหนึ่งและอีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองตามหลักนิติรัฐในบางครั้งจึงต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะ คือ เป็นการประสานผลประโยชน์ของปัจเจกชนกับประโยชน์สาธารณะเข้าด้วยกัน ให้พยายามมีการกระทบต่อประโยชน์ปัจเจกชนน้อยที่สุดแต่ก็ยังคงไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะไว้ด้วยในคราวเดียวกัน นิติรัฐจึงเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ในระบบเสรีประชาธิปไตย แม้รัฐจะมีอำนาจธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย การกระทำของรัฐที่กระทบสิทธิเสรีภาพ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้¹³³ ระบบนิติรัฐจึงสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹³⁴ หลักการสำคัญของนิติรัฐประการหนึ่งคือ การกระทำ

¹³¹ โกลิน ฟลกูล และชาญชัย แสงศักดิ์, *หลักกฎหมายเบื้องต้น*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547), 154 -155.

¹³² ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้*, (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2546), 39.

¹³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชนเล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), 4.

¹³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง*, [เชียงใหม่: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2547, 64 (อัดสำเนา)

ขององค์กรของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ¹³⁵

ประเทศที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีลักษณะ 3 ประการดังนี้¹³⁶

ก) กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำต่างๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เกี่ยวกับการตราและใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร หากรัฐใช้อำนาจให้ราษฎรเดือนร้อน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบเช่นกัน

ข) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้ราษฎรมีโอกาสทราบไว้ล่วงหน้าหรืออาจคาดหมายได้ เช่น แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ให้องค์กรเข้าไปใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว แม้แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือตำรวจ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ลดหลั่นลงมาก็ยังกำหนดไว้ให้ราษฎรทราบว่ามิใช่มาน้อยเพียงใด

ค) ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยจะต้องมีหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ซึ่งจะมีได้ต่อเมื่อผู้พิพากษาที่วินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอิสระอย่างแท้จริง ประเทศไทยการจัดตั้งศาลจะกระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจศาลโดยเฉพาะซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐประหารไม่ขัดกับหลักนิติรัฐ การปฏิวัติหรือรัฐประหารในประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด เมื่อคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารได้อำนาจรัฐที่เรียกว่า รัฐจารีปัตย์ ย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจปกครองสูงสุดในการปกครองประเทศ มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในการที่จะบริหารประเทศ หากประกาศหรือคำสั่งเหล่านั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไป ก็จะเป็นประกาศหรือคำสั่งที่เป็นกฎหมาย ดังนั้น ประกาศหรือคำสั่งของผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารที่ออกมาใช้บังคับตลอดช่วงเวลาที่ยังมีได้มีการให้รัฐธรรมนูญใหม่ ประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ใช้กฎหมายหรือ

¹³⁵ บุญเสริม นาคสาร, “ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย” วารสารคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, 9, 25(พฤษภาคม 2550): 76.

¹³⁶ ชูศักดิ์ ศิริณี, ประเทศไทยกับความเป็นนิติรัฐ, [เชียงใหม่]: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2547, 1-2 (อค์สำเนา)

อยู่ภายใต้กฎหมายก็จำเป็นต้องปฏิบัติตาม นิติรัฐมีหลักการสำคัญว่า รัฐหรือองค์กรของรัฐจะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาปัดยให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจรัฐซึ่งต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ

ก) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

รัฐหรือองค์กรของรัฐจะดำเนินการใดๆ ย่อมต้องมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ ในประเทศที่เป็นนิติรัฐนั้น กฎหมายต้องอยู่เหนือสิ่งใด ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐย่อมกำหนดไว้แน่นอน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรในฐานะ ที่เป็นปัจเจกชน และในขณะเดียวกันก็ได้รับรองและคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งประกอบด้วยประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ

ข) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายต้องมีอิสระ

ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ราษฎร การพิจารณาอรรถคดีจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือด้วยความเที่ยงธรรมตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ มีระเบียบวิธีพิจารณาอรรถคดีที่เป็นระบบ มีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการพิจารณาอรรถคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความคิดเห็นและพยานหลักฐานของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการหรือผู้พิพากษา และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

ตามที่กล่าวมาทั้งหลักรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ยึดถือสำนักความคิดในทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ที่มีความเห็นว่า การใช้กฎหมายต้องใช้ตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องควบคุมทนิยามของกฎหมาย รัฐสภาปัดยเป็นผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย¹³⁷ แม้จะเป็นรัฐสภาปัดยที่มาจากการรัฐประหารก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีนี้เป็นไปตามหลักนิติรัฐตามแนวคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง แต่เนื่องจากหลักนิติรัฐสะท้อนให้เห็นถึงรากฐานในการปกครองในแต่ละประเทศ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งในรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เน้นย้ำถึงแนวความคิดของกฎหมายที่มาจากเจตนารมณ์ของประชาชน¹³⁸ ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพเสียงส่วนน้อยด้วยหลักของเหตุผล นั่นคือ กฎหมายต้องบัญญัติโดย

¹³⁷ไชยยศ เหมะรัชตะ และคนอื่นๆ, 2549, อ้างแล้ว: 30.

¹³⁸เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 270-271.

องค์การรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ที่บัญญัติตั้งและให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีนี้ มาจากคณะรัฐประหาร แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยคดีนี้ชอบด้วยหลักนิติรัฐ แต่เป็นนิติรัฐแบบเผด็จการ ไม่อาจทราบเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้บัญญัติโดยองค์กรนิติบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งตามหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

การยอมรับอำนาจและผลทางกฎหมายของการรัฐประหารโดยปราศจากเงื่อนไข การสอนและเชื่อกันในประเทศไทยมาตลอดว่า กฎหมายคือคำสั่ง คำบัญชาของรัฐบาลปิตุย์ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องมิโทษ หรือเชื่อว่า ความเป็นธรรมตามตัวบทกฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้นเป็น ความเป็นธรรมที่ยอมรับได้ในสังคม ย้อนนำไปสู่ตรรกะที่ว่า เมื่อใดที่สามารถเข้าเป็นรัฐบาลปิตุย์ ได้แล้วก็สามารถใช้ อำนาจ สร้างความชอบธรรมได้ที่เป็นจารีตทางกฎหมายมหาชนที่ยอมรับการใช้อำนาจโดยคุณ¹³⁹ มีผลบังคับใช้อย่างถาวรโดยนักนิติศาสตร์ และโดยศาล มายาวนานจึงเป็น สิ่งที่ยากยิ่งที่จะจัดการการปฏิบัติหรือรัฐประหารออกจากการเมืองการปกครองของไทยได้ ตราบใดที่ประชาชนยังไม่เข้าใจและยอมรับหลักนิติรัฐ หลักรัฐธรรมนูญตามระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่แท้จริง และร่วมกันปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน การเรียนการสอนกฎหมายของไทยจึงยังจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมได้รับรู้และยอมรับหลักรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐที่แท้จริงตามที่นานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยยอมรับกัน

4.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ไม่สิ้นผลบังคับตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁴⁰

1. ประเด็นวิเคราะห์

สถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย เป็นไปตามหลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป หรือไม่เพียงใด

¹³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, อ้างแล้ว: 249-253.

¹⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : 45-49

2. ข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทยต่อสู้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ได้สิ้นสุดลงตามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระทำของพรรคไทยรักไทยจึงไม่อาจนำมาฟ้องร้องได้อีก ดังนี้

1) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงมีผลให้บรรดากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับเป็นอันสิ้นสุดลงด้วย ทั้งนี้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับถูกยกเลิกทั้งหมด ตามคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ลงวันที่ 24 กันยายน 2549

2) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน 2549 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไป ประกาศฉบับดังกล่าวคงมีผลเพียงเพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปเท่านั้น แม้ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ออกประกาศ ฉบับที่ 27 ให้การยกเลิกรัฐธรรมนูญมิได้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยยังให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับใหม่เริ่มตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศฉบับที่ 27 ได้ประกาศเป็นต้นไป และจะนำมาเป็นฐานในการดำเนินคดีซึ่งมูลคดีเกิดขึ้นก่อนวันที่ 30 กันยายน 2549 ไม่ได้

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549 นั้น ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับต่อไป

4) การกระทำที่พรรคไทยรักไทยถูกกล่าวหาและนำมาเป็นคำร้องขอให้ยุบพรรคนั้น เป็นการกระทำที่อาศัยเหตุอันเกิดจากการกระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงต้องยุติและสิ้นสุดลงด้วย

3. เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทยฟังไม่ขึ้น โดยให้เหตุผลดังนี้

1) หลักการในเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะความสำคัญอย่างมากและเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง เมื่อประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญย่อมสิ้นผลบังคับด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ คือ

ก) มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายทั่วไปแต่ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข) มีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการตราและแก้ไขกฎหมายทั่วไป

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติทั่วไปในระบบกฎหมายไทยมีกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ถึงมาตรา 94 มาตรา 169 ถึงมาตรา 178 และมาตรา 313 และมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันตามมาตรา 262 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป การยกเลิกหรือการทำให้สิ้นผลบังคับจึงต้องใช้กระบวนการเดียวกัน คือ ต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทน

3) ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในอดีตเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสิ้นสุดลงภายหลังการเข้ายึดอำนาจการปกครอง หากคณะผู้เข้ายึดอำนาจการปกครองไม่ประสงค์ให้กฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไป ก็จะมีประกาศหรือคำสั่งให้ยกเลิก เช่น

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 สิ้นสุดลง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สิ้นสุดลงโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2514 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สิ้นสุดลงโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2519 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2517

ง) คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองได้ออกประกาศ ฉบับที่ 20 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายหลังที่สถานการณ์เข้าสู่ภาวะปกติจึงยังไม่ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

4) คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แต่มีประกาศ ฉบับที่ 3 ข้อ 4 ที่ให้ศาลทั้งหลาย นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ คงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมาย ซึ่งมีความหมายถึงบทกฎหมายทั้งปวงที่มีผลใช้บังคับก่อนการเข้ายึดอำนาจการปกครอง ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

5) คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีประกาศ ฉบับที่ 15 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไป และต่อมามีประกาศ ฉบับที่ 27 ให้การยกเลิกรัฐธรรมนูญมิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก โดยมีได้มีคำสั่งให้ยกเลิกก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว ถ้อยคำในประกาศทั้งสองฉบับไม่ได้แสดงว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ถูกยกเลิกไปแล้วและให้กลับมามีผลใช้บังคับอีกนับแต่วันที่ 30 กันยายน 2549 ประกาศทั้งสองฉบับเพียงแต่ยืนยันการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เท่านั้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นกำลังมีปัญหาเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้อยู่ และเมื่อไม่มีกฎหมายใดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 สิ้นผลบังคับ ย่อมไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใดมาบัญญัติให้มีผลใช้บังคับต่อไป

6) คำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับถูกยกเลิกไปแล้ว ไม่อาจนำมาอ้างอิงได้อีกนั้น เป็นเพียงความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และไม่มีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับสิ้นผลใช้บังคับ

4. คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ไม่สิ้นผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ที่เกิดขึ้นก่อนการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังมีได้ระงับสิ้นไป และการกระทำอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ยังคงเป็นความผิดต่อไป โดยในคำวินิจฉัยส่วนตน ตุลาการรัฐธรรมนูญให้เหตุผลไปหลายแนวทาง ดังแสดงใน ตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย			
	พ.ร.บ.ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541		พ.ร.บ.ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. 2541	
	ไม่ลั่นผล	ลั่นผล	ไม่ลั่นผล	ลั่นผล
	บังคับ	บังคับ	บังคับ	บังคับ
1.นายปัญญา ถนอมรอด	/		/	
2.นายอัษฎราทร จุฬารัตน	/		/	
3.นายสมชาย พงษ์ธา	/			***
4.นายธานีศ เกศวพิทักษ์	/		/	
5.นายจรัญ หัตถกรรม	/		/	
6.หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	/		/	
7.นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์	*			****
8.นายอนุรักษ์ มาประณีต	*			****
9.นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	**			*****
รวม	9	0	5	2

จากตารางที่ 4.2 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังมีผลบังคับใช้ด้วยมติเป็นเอกฉันท์ แต่มีสามท่านที่ให้เหตุผลต่างจากเสียงส่วนใหญ่ และคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจำนวนห้าท่านเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ มีสองท่านที่เห็นว่าลั่นผลบังคับตามรัฐธรรมนูญ อีกสองท่านไม่ได้วินิจฉัย โดยให้เหตุผลดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนหกท่าน (/) เห็นว่าไม่สิ้นผลบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยเหตุผลที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีสถานะเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติทั่วไป มีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไป กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญสองท่าน (*) เห็นว่า สิ้นผลบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ให้ผลใช้บังคับต่อไป จึงมีสภาพบังคับใช้ต่อไปอย่างไม่ขาดตอน และตุลาการรัฐธรรมนูญหนึ่งท่าน (**) มีความเห็นไม่เด็ดขาด โดยวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะสิ้นผลบังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เมื่อมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไปมีนัยสำคัญแปลได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีสภาพบังคับใช้ต่อไปอย่างไม่ขาดตอน

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนห้าท่าน (/) เห็นว่ามีสถานะเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติทั่วไป ไม่สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยเหตุผลที่ กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไปที่มีหลักการเดียวกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญสองท่าน (****) เห็นว่าสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ไม่ทำให้การกระทำของพรรคไทยรักไทยที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังกล่าวถูกลบล้างไปด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญหนึ่งท่าน (***) เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตามไม่อาจลบจะล้างการกระทำตามข้อกล่าวหาได้ จึงไม่วินิจฉัยถึงสภาพบังคับ และ ตุลาการรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง (*****) เห็นว่าไม่ใช่กฎหมายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะนำมาปรับใช้ประกอบคำวินิจฉัยจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

5. หลักกฎหมายในการวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นำหลักการในเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะความสำคัญอย่างมากและเกี่ยวข้องกับ

รัฐธรรมนูญโดยตรงมากำหนดขึ้นไว้ และมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด 8 ฉบับ* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดสาระสำคัญ รายละเอียดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้เพื่อขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้โดยเฉพาะกระบวนการตรานั้นเหมือนกับการตราพระราชบัญญัติทั่วไป¹⁴¹

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์¹⁴² ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยว่า กฎหมายทั่วไปๆ ที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญโดยตรง เป็นที่ชัดเจนทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนนั้น หากให้กฎหมายเหล่านั้นสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญด้วย ก็เท่ากับปล่อยให้ประเทศไม่มีกฎหมายใดๆ ใช้อย่าง ประเทศชาติย่อมตกอยู่ภาวะโกลาหลวุ่นวายไร้กฎระเบียบโดยสิ้นเชิง บริการสาธารณะทั้งหลาย(บริการสาธารณะทางด้าน ยุติธรรม ด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม ด้านการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ด้านการศึกษาของชาติ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านการท่องเที่ยว ด้านสุขอนามัย ด้าน เศรษฐกิจ¹⁴³) ย่อมต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย ทฤษฎีบริการสาธารณะที่ต้องมีลักษณะต่อเนื่องก็จะล้มเหลว ในทางปฏิบัติและจารีตของรัฐธรรมนูญไทยก็พบว่า คณะปฏิวัติที่ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญก็มักไม่ไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายเหล่านี้ กฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร กฎหมายภาษีอากร

* 1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

พ.ศ. 2541

5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. 2542

7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

¹⁴¹ไชยยศ เหมะรัชตะและคนอื่นๆ, 2549, อ้างแล้ว, 48-49

¹⁴²สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง กฎหมายทั้งหลายสิ้นสุดลงตามด้วยหรือไม่ [ออนไลน์],

7 ตุลาคม 2550. แหล่งที่มา www.pub-lsw.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=1009

¹⁴³นันทวัฒน์ บรมนันท์, หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ. (กรุงเทพฯ:

วิญญูชน, 2547), 56-71.

กฎหมายที่ดิน กฎหมายธนาคาร กฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ จึงยังคงใช้บังคับต่อไปภายหลังการสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญ ปัญหากฎหมายที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มักมีผู้เข้าใจผิดว่ากฎหมายกลุ่มนี้มีอยู่ชนิดเดียวหรือประเภทเดียวเท่านั้น ที่เรียกกันว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ความจริงแล้วกฎหมายกลุ่มนี้แยกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

- 1) กฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ
- 2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากที่สุด เป็นกฎหมายที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจให้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เพราะเมื่อมีการตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว องค์กรเหล่านี้จะทำงานไม่ได้ถ้าไม่เขียนรายละเอียดขององค์กรและวิธีดำเนินงานอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ก่อนประกาศใช้ยังต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเนื้อหาเบื้องต้นด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยในชั้นแรกผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับต่างประเทศ แต่ในท้ายที่สุดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ได้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ไม่มีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาแต่ประการใด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอื่นๆ อยู่เพียงแค่ 2 ประเด็นเท่านั้น คือ การโต้แย้งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถโต้แย้งได้ง่ายกว่ากฎหมายธรรมดา และ เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเท่านั้น นักกฎหมายจึงมีความเห็นเป็น 2 ทาง คือ มีทั้งเห็นว่าสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญและไม่สิ้นสุดลงด้วย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยไว้เป็นปทัฏฐานในระบอบกฎหมายไทย คือ เมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่แตกต่างจากหลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังได้กล่าวมา

4.2.3 หลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) (2) และ (3)¹⁴⁴

1. ประเด็นวิเคราะห์

การกระทำของพรรคการเมืองที่เข้าหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมืองกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66

¹⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33 ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : 90-94

(1) (2) และ (3) เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการห้ามหรือยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศที่ศึกษามากน้อยเพียงใด

2. ข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทย

พรรคไทยรักไทยได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

1) การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หมายถึง การกระทำเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสิ้นสุดลง แล้วใช้การปกครองแบบอื่น

2) การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมายถึง การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยผู้ที่ได้อำนาจนั้นมาจะเป็นผู้ที่สามารถควบคุมใช้อำนาจดังกล่าวดังเช่นการยึดอำนาจปฏิวัติ หรือรัฐประหาร

3) การกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการกระทำอันเป็นความผิดทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 1 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ตั้งแต่มาตรา 107 ถึงมาตรา 135 และต้องเป็นความผิดที่รุนแรงอุกฉุกฎเทียบเท่ากับการปฏิวัติรัฐประหาร¹⁴⁵ มิใช่ความผิดเพียงเล็กน้อย

4) การกระทำการเปลี่ยนแปลงข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง หรือการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยความร้ายแรงของกระทำถึงขนาดที่สมควรจะยุบพรรคการเมืองนั้นเสียก็คือ การกระทำการปฏิวัติรัฐประหารหรือยึดอำนาจปกครองประเทศโดยใช้กำลัง การกระทำเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งแม้ว่าจะถือว่าเป็นความผิดทางอาญา แต่ไม่เคยปรากฏหรือเคยมีคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด

5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใดฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย

¹⁴⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. คำแถลงการณ์ปิดคดีของพรรคไทยรักไทย, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2549), 54.

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแต่ลักษณะการกระทำยังไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 67 ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือ ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียน ให้มีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ และผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดระดับความรุนแรงของการกระทำของพรรคการเมือง และผู้บริหารพรรคการเมืองไว้เป็นลำดับขั้นเพื่อป้องกันมิให้ยกเหตุอันเป็นการกระทำผิดเล็กน้อยขึ้นอ้างเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง เพราะหากพรรคการเมืองถูกยุบได้โดยง่ายเนื่องจากการกระทำของผู้บริหารพรรคบางคน ย่อมมีผลกระทบอย่างมากต่อสมาชิกของพรรคการเมืองผู้ซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นกับการกระทำของกรรมการบริหารพรรคนั้นเลย

3. เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 66 ดังนี้

1) การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมายถึง การได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนส่วนใหญ่ที่แสดงออกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 เพื่อก่อให้เกิดความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจของพรรคการเมือง โดยกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่

ก) เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข) เป็นไปโดยสุจริต

ดังนั้นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ การได้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ด้วยวิธี

ก) การปฏิวัติรัฐประหารหรือยึดอำนาจการปกครองด้วยกำลัง

ข) ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องโดยไม่สุจริต

2) การที่พรรคไทยรักไทยสนับสนุนให้มีการแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะเหตุเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวัน สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ย่อมเป็นการสนับสนุนให้เกิดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (4) และการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคพัฒนาชาติไทยกับพรรคแผ่นดินไทย เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงแข่งขันกับผู้สมัครพรรคไทยรักไทยเอง มีผลเท่ากับพรรคไทยรักไทยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 คน ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 108 เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีมีผู้สมัครพรรคไทยรักไทยคนเดียวและผู้สมัครนั้นได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละยี่สิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1)

3) การกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 66 (3) เป็นคนละกรณีกับการกระทำอันเป็นความผิดทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 1 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตั้งแต่มาตรา 107 ถึงมาตรา 135 การกระทำพรรคไทยรักไทยเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4) การกระทำของพรรคไทยรักไทย ถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการเข้าแทรกแซงบิดผันกระบวนการเข้าสู่อำนาจในการปกครองประเทศ เพื่อให้เห็นว่าการแข่งขันกันตามระบอบประชาธิปไตย โดยข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น ย่อมส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องสั่นคลอนไม่มั่นคง อาจนำไปสู่การต่อต้านการใช้อำนาจปกครองโดยไม่ชอบธรรมของพรรคการเมือง ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นการกระทำที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นความผิดกฎหมายเพียงเล็กน้อย

5) การที่พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทยรับเงินจากพรรคไทยรักไทยและออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ เพื่อให้นำไปเป็นหลักฐานลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการที่พรรคพัฒนาชาติไทยร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยเพื่อให้

ผู้สมัครที่ขาดคุณสมบัติสามารถลงสมัครได้ แม้มิใช่กระทำเพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจปกครองประเทศ แต่การกระทำดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้พรรคไทยรักไทย หลีกเลียงผลบังคับของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๔ วรรคสอง จึงถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๖ (๒) และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๖๖(3)

นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยพฤติกรรมที่สนับสนุนให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง หรือการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การรับเงินจากพรรคการเมืองอื่นและการ ออกหนังสือรับรองอันเป็นเท็จเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง ดังปรากฏในประเด็นวินิจฉัยข้อ 11 คือ

ก) ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงแบบพิธี ที่จะนำไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองเท่านั้น

ข) ไม่ให้ความสำคัญหรือเห็นคุณค่าของสิทธิเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ค) ไม่เคารพอำนาจอธิปไตยของบ้านเมือง ทั้งที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนสูงสุดในการเลือกตั้งสองครั้งสุดท้าย

ง) ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่มุ่งพัฒนาประเทศชาติ ตามที่สัญญาไว้กับประชาชน มุ่งเพียงให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ

ค) ไม่ดำรงความเป็นพรรคการเมืองที่จะสร้างสรรค์และจรรโลงความชอบธรรมทางการเมืองแก่ระบบการปกครองของประเทศโดยรวม

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่ได้วินิจฉัยการกระทำที่ เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าไม่อาจทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลง จึงไม่ต้องวินิจฉัย

4. คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยว่า พรรคไทยรักไทยการกระทำเพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1) และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม

อันดีของประชาชนตาม มาตรา 66 (3) ส่วนพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 6 (2) และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 66(3) ด้วยมติเอกฉันท์ ดังแสดงในตาราง ที่ 4.3 และตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.3 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตัว เกี่ยวกับการกระทำของพรรคไทยรักไทยเข้า
หลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ (3)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย			
	มาตรา 66 (1)		มาตรา 66 (3)	
	เข้า หลักเกณฑ์	ไม่เข้า หลักเกณฑ์	เข้า หลักเกณฑ์	ไม่เข้า หลักเกณฑ์
1. นายปัญญา ถนอมรอด	/		/	
2. นายอัคราทร จุฬารัตน	/		/	
3. นายสมชาย พงษ์ธา	/		/	
4. นายธานีศ เกศวพิทักษ์	/		/	
5. นายจรัญ หัตถกรรม	/		/	
6. หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	/		/	
7. นายกิตติศักดิ์ กิตติคุณไพโรจน์	/		/	
8. นายนุรักษ์ มาประณีต	/		/	
9. นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	/		/	
รวม	9		9	

จากตาราง คำวินิจฉัยส่วนตนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการกระทำของพรรคไทยรักไทย เข้าหลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) และ(3) ด้วยมติเป็นเอกฉันท์

ตารางที่ 4.4 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนตน เกี่ยวกับการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย เข้าหลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2) และ (3)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัย			
	มาตรา 66 (2)		มาตรา 66 (3)	
	เข้าหลักเกณฑ์	ไม่เข้าหลักเกณฑ์	เข้าหลักเกณฑ์	ไม่เข้าหลักเกณฑ์
1. นายปัญญา ถนอมรอด	/		/	
2. นายอัคราทร จุฬารัตน	/		/	
3. นายสมชาย พงษ์ธา	/		/	
4. นายธานีศ เกศวพิทักษ์	/		/	
5. นายจรัญ หัตถกรรม	/		/	
6. หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	/		/	
7. นายกิตติศักดิ์ กิตติคุณไพโรจน์	/		/	
8. นายนุรักษ์ มาประณีต	/		/	
9. นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	/		/	
รวม	9		9	

จากตาราง คำวินิจฉัยส่วนตนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย เข้าหลักเกณฑ์ให้มีคำสั่งยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (2)และ(3) ด้วยมติเป็นเอกฉันท์

5. หลักกฎหมายในการวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นับเป็นครั้งแรกที่มีการวินิจฉัยคดีที่พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 ซึ่งทำให้เกิดปทัฏฐานการกระทำหรือพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่เป็นอันตรายคุกคามต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ คือ

1) การยุบพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ นั้น จะมีการยกเลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคการเมืองที่แฝงกายเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้ รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยไม่ใช่แต่เพียงการใช้กำลังยึดอำนาจรัฐ เท่านั้น เพียงแต่มีพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็เป็นเงื่อนไขให้สามารถยุบพรรคการเมืองได้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า แม้พรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์คและเลนิน ซึ่งปฏิเสธการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญยังไม่ถือว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การที่จะถือว่าขัดรัฐธรรมนูญต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นลงมือใช้กำลังต่อสู้ หรือมีท่าทีและกระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย สำหรับเรื่องการกระทำที่จะเป็นผลให้พรรคอาจต้องรับผิดชอบและถูกยุบเพราะการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เฉพาะแต่ กระทำการในนามพรรคและสมาชิกพรรคเท่านั้น แต่หมายถึงผู้มีสิทธิทำการแทนพรรคและผู้ที่มีศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคด้วย หากได้กระทำการไปตามวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ของพรรคหรือในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับความเป็นประชาธิปไตยและพรรคมีส่วนร่วมรู้เห็นและมีบทบาทที่จะทำให้เกิดการกระทำนั้น

2) การยุบพรรคการเมืองประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองหรือยกเลิกพรรคการเมืองจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือจะเน้นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ หากวัตถุประสงค์หรือการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะเข้าเงื่อนไขให้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองได้

3) คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย

คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมายหรือ คณะกรรมการเวนิส ได้รับรองแนวทางและหลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองไว้ คือ

ก) การห้ามหรือการให้ยุบพรรคการเมืองอาจถือเป็นการสมควรได้ ในกรณีที่พรรคการเมืองโฆษณาชวนเชื่อให้ใช้ความรุนแรง หรือใช้ความรุนแรง เพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้หากมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองนั้น ซึ่งเกี่ยวกับการคุกคามประชาธิปไตยและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงพรรคการเมืองที่มีแผนการสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ หรือการต่อสู้ด้วยอาวุธ การก่อการร้าย หรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีแนวโน้มที่จะล้มล้างประชาธิปไตย ข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียวที่พรรคการเมืองส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างสันตินั้นไม่ควรถือว่าเพียงพอที่จะมีการยุบพรรคการเมือง

ข) พรรคการเมือง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อพฤติกรรมส่วนตัวของสมาชิกที่ไม่ได้กระทำการในนามของพรรคการเมือง ในกรอบของกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมสาธารณะ และกิจกรรมพรรคการเมือง หากไม่มีหลักฐานว่าสมาชิกพรรคได้กระทำการโดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคหรือโครงการหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองแล้ว ความรับผิดชอบทั้งหมดตกอยู่กับสมาชิกของพรรคสมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้น

ค) การห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง เป็นมาตรการยกเว้นที่ โกลเอื้อสมควรใช้เมื่อไม่สามารถควบคุมได้ โดยก่อนที่จะขอให้ศาลสั่งห้ามหรือยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ควรประเมินตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศว่าพรรคการเมืองนั้น ได้แสดงว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เป็นเสรีและเป็นประชาธิปไตยหรือต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ รวมทั้งประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่ามาป้องกันแก้ไขสถานการณ์อันตรายนั้นหรือไม่ เช่น การจ่ายค่าปรับ มาตรการทางการบริหาร หรือการนำเอาสมาชิกของพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวในนามของตนเองมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ง) มาตรการทางกฎหมายที่นำไปสู่การห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ให้มาจากการพิพากษาของศาลว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่าพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการไม่ใช่โดยส่วนตัวของสมาชิก

จ) ข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ควรเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสถิตยุติธรรมอื่นๆ ที่เหมาะสม มีหลักประกันถึงขั้นตอนที่เหมาะสมและมีการพิจารณาคดีที่เปิดเผยและยุติธรรม

จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ สรุปได้ว่า

ก) คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่วินิจฉัยพฤติกรรมหรือการกระทำของพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทยและพรรคไทยรักไทย เป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองใน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 สอดคล้องกับพฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นอันตรายต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของต่างประเทศ ตามที่ได้กล่าวมา

ข) แนวทางในการยุบพรรคการเมืองยังไม่สอดคล้องกับการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้ พิจารณาประเมินว่าสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศว่า พรรคการเมืองทั้งสามจะสามารถกระทำการเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองได้อีกหรือไม่ ทั้งที่ขณะพิจารณาพิพากษาเป็นช่วงเวลาที่ประเทศชาติตกอยู่ในอำนาจการปกครองของคณะรัฐประหาร ซึ่งพรรคการเมืองไม่อาจดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ และไม่ได้ประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่ามาป้องกันแก้ไขสถานการณ์นั้น

4.2.4 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27¹⁴⁶

ในประเด็นนี้มีนักกฎหมาย นักวิชาการ ตลอดจนผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ได้วิพากษ์วิจารณ์ กันมากที่สุด ถึงผลกระทบที่อาจจะส่งผลต่อการศึกษากฎหมายในอนาคตของไทย

1. ประเด็นวิเคราะห์

การวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 มีผลบังคับย้อนหลัง สอดคล้องกับหลักกฎหมายย้อนหลังนานาอารยประเทศหรือไม่เพียงใด

2. ข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทย¹⁴⁷

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคไทยรักไทยได้ เนื่องจาก

1) ประกาศดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มโทษให้สูงขึ้นจากโทษที่กำหนดไว้แต่เดิม เป็นผลร้ายแก่บุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรคพรรคไทยรักไทย ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐที่ห้ามตรากฎหมายย้อนหลังอันเป็นผลร้ายแก่บุคคลทั้งในกรณีโทษทางอาญาและในกรณีอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญาคด้วย เพราะบุคคลก็ไม่อาจเชื่อมั่นในการใช้อำนาจรัฐ เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่อารยประเทศทั่วโลกที่เจริญแล้วยึดถือปฏิบัติ ขัดต่อหลักสากลทางอาญา

¹⁴⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550 : 99-100

¹⁴⁷เรื่องเดียวกัน, 28-30.

2) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แม้จะไม่ใช่โทษทางอาญา แต่สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิเสรีภาพที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 ก็ให้การคุ้มครองอยู่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการใช้สิทธิทางการเมือง เป็นโทษทางการเมืองที่มีความร้ายแรงกว่าโทษอาญาบางประเภท

3. เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับย้อนหลัง ด้วยเหตุผลดังนี้

1) หลักการห้ามออกกฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มีที่มาจากหลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาเท่านั้น ดังที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ซึ่งหลักการนี้ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา

2) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เพื่อมิให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีโอกาสที่จะกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายซ้ำอีกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่า บุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ย่อมมิได้

4. คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลใช้บังคับย้อนหลังแก่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้ได้ ข้อต่อสู้ของพรรคไทยรักไทยฟังไม่ขึ้น

ตารางที่ 4.5 คะแนนเสียงคำวินิจฉัยส่วนบุคคล ประเด็นประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลบังคับย้อนหลัง

ตุลาการรัฐธรรมนูญ	คำวินิจฉัยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	
	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรค ตามประกาศ คปค.ฉบับ ที่ 27 ได้	เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรค ตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 27 ไม่ได้
1. นายปัญญา นอมรอด		/
2. นายอัษฎราทร จุฬารัตน	/	
3. นายสมชาย พงษ์ธา	/	
4. นายธานีศ เกศวพิทักษ์		*/
5. นายจรัญ หัตถกรรม	/	
6. หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	/	
7. นายกิตติศักดิ์ กิตติคุณไพโรจน์		/
8. นายนุรักษ์ มาประณีต	/	
9. นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	/	
รวม	6	3

จากตาราง ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกต่างกันคือตุลาการเสียงส่วนใหญ่ (จำนวน 6 ท่าน) เห็นว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลบังคับย้อนหลังและตุลาการเสียงส่วนน้อย (จำนวน 3 ท่าน) เห็นว่าประกาศดังกล่าว ไม่มีผลบังคับย้อนหลัง

ตุลาการเสียงข้างน้อยได้แก่ นายปัญญา ถนอมรอด¹⁴⁸ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญอีกสองท่านคือนายกิตติศักดิ์ กิตติคุณไพโรจน์¹⁴⁹ และนายธานี เกศวพิทักษ์¹⁵⁰ เห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลังด้วยเหตุผลสรุปได้ว่า

1) กฎหมายที่ดีต้องตราขึ้นโดยอาศัยหลักนิติธรรม ซึ่งโดยทั่วไปมีเจตนาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต หากมีผลย้อนหลังจะต้องเป็นคุณหรือบรรเทาความเดือดร้อนและไม่กระทบถึงสิทธิของประชาชน หากมีผลย้อนหลังที่เป็นโทษถือว่าเป็นปฏิปักษ์กับหลักความยุติธรรมของสากล แม้หลักนี้จะใช้อย่างเคร่งครัดกับโทษทางอาญา แต่เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศว่า การให้กฎหมายมีผลย้อนหลังซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนหรือลิดรอน เพิกถอน หรือจำกัดสิทธิของประชาชนที่มีอยู่ก่อนแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องห้าม ปกติกฎหมายจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศหรือถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ถ้าผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายประสงค์จะให้กฎหมายนั้นมีผลย้อนหลัง ก็ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นให้ชัดเจน ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 เป็นกฎหมายที่เป็นผลร้ายต่อผู้ที่ต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง มิได้ระบุให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง จึงมิอาจใช้บังคับย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

2) สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ การจำกัดตัดสิทธิเลือกตั้งจึงกระทำไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะ

3) ตามหลักนิติรัฐ “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” เป็นหลักประกันความไว้เนื้อเชื่อใจของราษฎรต่อการใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ที่มุ่งหวังให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองเกิดขึ้นภายหลังระหว่างพิจารณาคดียุบพรรค จึงไม่ใช่เพียงแต่เป็นการออกกฎหมายย้อนหลังที่ขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เท่านั้น แต่เป็นบทบัญญัติที่ออกมาในลักษณะเจาะจงที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคด้วย มีลักษณะไม่ต่างไปจากการตั้งศาลขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ถือว่าขัดต่อธรรมเนียมประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่มีผลต่อการกระทำของพรรคการเมืองก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549

¹⁴⁸ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33 ก 13 กรกฎาคม 2550 : 165-167 (เล่มที่ 1)

¹⁴⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 33 ก 13 กรกฎาคม 2550 : 44-45 (เล่มที่ 2)

¹⁵⁰เรื่องเดียวกัน, 154-161.

4) ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ตามพยานหลักฐาน เฉพาะหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคบางคนเท่านั้นที่มีพฤติการณ์และมีเหตุผลเพียงพอว่าจำเป็นต้องตีความให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลย้อนหลัง เพื่อปกป้องคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อจัดอุปสรรคและสนับสนุนส่งเสริมการปฏิรูปการปกครองของชาติบ้านเมือง ให้บรรลุผลสำเร็จ กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องคนอื่นๆ ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีส่วนร่วมรู้เห็นด้วย จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะตีความให้มีผลย้อนหลังไปตัดสิทธิเลือกตั้ง และประกาศดังกล่าว ไม่ได้มีการจำแนกและให้โอกาสคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแยกแยะตามลักษณะแห่งการกระทำหรือการมีส่วนร่วมกระทำผิดของกรรมการบริหารพรรคแต่ละคน จึงยังไม่มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะตีความให้ มีผลย้อนหลัง แม้จะให้ยุบพรรคการเมือง หากมีความจำเป็นต้องตีความย้อนหลัง ก็ควรจะมีผลเฉพาะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่กระทำผิดเท่านั้น

5. หลักกฎหมายในการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

1) หลักกฎหมายย้อนหลัง

ข) กฎหมายย้อนหลังในนานาประเทศ

กฎหมายย้อนหลัง (Expost facto law มาจากภาษาละตินที่แปลว่า “จากสิ่งที่ทำขึ้นภายหลัง”) คือ กฎหมายที่ย้อนไปเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายของการกระทำที่ได้ทำไปแล้ว หรือสถานะทางกฎหมายของข้อเท็จจริงและความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้วก่อนการตรากฎหมายนั้น ในส่วนของกฎหมายอาญา อาจจะเป็นการทำให้การกระทำกลายเป็นความผิดทางอาญา แม้ว่าในขณะที่กระทำนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายอยู่ หรืออาจเป็นการทำให้ความผิดอาญาหนักขึ้นด้วยการจัดเป็นความผิดที่ร้ายแรงยิ่งขึ้น ที่เป็นอยู่ในขณะที่กระทำการนั้น หรือเปลี่ยน หรือเพิ่มโทษที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำผิด ด้วยการเพิ่มโทษ หรือขยายเวลารับโทษ หรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เรื่องพยานหลักฐานเพื่อให้สามารถตัดสินว่ามีการกระทำผิดได้ง่ายขึ้น กฎหมายมีผลย้อนหลังอาจจะทำให้การกระทำบางอย่างกลายเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดก็ได้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายนิรโทษกรรม กฎหมายที่มีผลย้อนหลังถูกมองว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกันอยู่ในสังคมเสรีประชาธิปไตย ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ส่วนใหญ่ไม่อนุญาตให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง ถึงแม้ว่าบางประเทศจะได้เสนอแนะว่า คำพิพากษาในคดีก่อนที่จะถือเป็นบรรทัดฐานมีผลย้อนหลังได้ เพราะกฎหมายตามคำพิพากษาใหม่ใช้บังคับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนคำตัดสินของศาล ในบางประเทศที่มีรัฐบาลตามระบบรัฐสภา กฎหมายมีผลย้อนหลังสามารถทำได้ในทางเทคนิค เพราะหลักความเป็นใหญ่ของรัฐสภาทำให้

รัฐสภาสามารถออกกฎหมายใดๆ ก็ได้ตามที่ตนประสงค์ อย่างไรก็ตามในประเทศที่มีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิพลเมืองที่เข้มงวด หรือมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายที่มีผลย้อนหลังอาจถูกห้ามก็ได้¹⁵¹

Prof. Charles Sampford ได้ให้ทัศนะในหนังสือ *Retrospectivity and the Rule of Law*¹⁵² ว่าบรรดานักกฎหมายทั้งหลายในโลกนี้ คงไม่มีสิ่งใดที่ไม่น่าพึงพอใจมากไปกว่า “กฎหมายย้อนหลัง” เพราะนี่คือหัวข้อที่ยังพุดก็ยังมีแต่จะถกเถียงกันยากที่จะเห็นตรงกันได้ จึงต้องทำความเข้าใจประการแรกว่า แม้คนทั่วไปอาจคิดว่านานๆ ที่จึงจะมีเรื่องกฎหมายย้อนหลังให้วิพากษ์วิจารณ์กัน แต่พบว่ากฎหมายย้อนหลังเป็นกรณีที่มีอยู่เสมอทุกสังคมและหลายต่อหลายกรณี มักไม่มีผู้ใดในสังคมได้แย้งจนมักไม่รู้สึกว่าได้มีปัญหานี้เกิดขึ้น ประการที่สองแม้กฎหมายย้อนหลังในบางกรณี จะมีลักษณะที่ขัดกับหลักนิติธรรม (The rule of law) อย่างชัดเจน แต่ไม่ควรด่วนสรุปว่ากฎหมายย้อนหลังทุกกรณีต้องมีความเลวร้ายเสมอไป ประการที่สาม แม้โดยปกติผู้คัดค้านกฎหมายย้อนหลังจะเป็นนักกฎหมายฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservative lawyers) ผู้ให้เหตุผลว่า กฎหมายย้อนหลังขัดกับหลักนิติธรรม แต่ไม่ควรด่วนสรุปว่าผู้ที่เห็นชอบกับกฎหมายย้อนหลังต้องเป็นนักกฎหมายก้าวหน้า (Re-formists lawyers) เสมอไป เพราะพบว่าแม้แต่นักกฎหมายฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservative) ก็ออกกฎหมายย้อนหลังเสมอ เช่นเมื่อ 1977 และ 1982 นักการเมืองที่อนุรักษนิยมในออสเตรเลียก็ออกกฎหมายย้อนหลังทั้งในด้านภาษีและอาญา (Retrospective criminal legislations) เรื่องการป้องกันชายแดน (Border protection) และต่อต้านผู้ก่อการร้าย (Terrorism) และนายกรัฐมนตรี อนุรักษนิยมอย่างนาย John Howard ก็ยังสนับสนุนอินโดนีเซียกับสหรัฐอเมริกา ให้ออกกฎหมายย้อนหลังอย่างชัดเจน ข้อโต้เถียงฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับกฎหมายย้อนหลัง มักจะต่อต้านอย่างรุนแรง (Stridency) อยู่มาหลายข้อ แต่ก็ไม่มีข้อใดที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะก่อให้เกิดความชอบธรรมอย่างสมบูรณ์ในการห้ามกฎหมายย้อนหลังที่เบ็ดเสร็จไปได้ในทุกกรณี และข้ออ้างต่างๆ ที่สรุปรวบยอดได้เพียงประการเดียวนั้นคือ “หลักรู้ตัวล่วงหน้า” นั่นคือรัฐควรชี้ให้ชัดเจนล่วงหน้าว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถือว่าการใดเป็นไปในลักษณะที่ผิดกฎหมายและเพื่อการนี้รัฐต้องให้แนวทางแก่พลเมือง เพื่อให้ประชาชนปรับพฤติกรรมไปใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีฝ่ายนิติบัญญัติตั้งใจเขียนในหอนุญาตไว้ กับหลีกเลี่ยงพฤติกรรมใดๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตั้งใจเขียนห้ามไว้ แต่หลักรู้ตัวล่วงหน้าก็อธิบายไม่ได้ทุกกรณีและยังไม่ชัดเจนอีกด้วย เพราะกฎหมายย้อนหลังใน

¹⁵¹ Wikipedia, the free encyclopedia แปลโดย แดน โพนไซยา, 2550 : 64.

¹⁵² Sampford, C., **Retrospectively and the Rule of Law.** (UK.: Oxford University Press, 2006), 308. แปลโดย พิเชษฐ์ เมลาณนท์กับ ทีมวิจัยปัญหาตุลาการศาสตร์, 2550), 4 -13.

หลายกรณี (รวมทั้งทฤษฎีที่ใช้กฎหมายย้อนหลัง) นั้นมีเหตุผลหนักแน่นกว่า หลักการนี้ฝ่ายคัดค้าน ยืนยันแข็งขันว่า คนเราจะต้องรู้ล่วงหน้าว่าสิ่งที่ตนเองทำในขณะนี้จะถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดหรือไม่ในอนาคต ด้วยเหตุนี้กฎหมายในขณะที่เขาทำการใดๆ จะต้องมีความชัดเจนและรับรู้ได้ในขณะนั้น ข้อโต้แย้งเช่นนี้ถือว่านี้คือหัวใจแห่งหลักนิติธรรมที่เป็นหลักชี้ขาด (Determinative rule) ว่ากฎหมายจะย้อนหลังไม่ได้ แม้บางครั้งเราพบว่ามีการกฎหมายย้อนหลังที่ไร้ความเป็นธรรม หรือเลวร้ายแต่กรณีเช่นนี้ก็มีย่อยมากและอาจจะน้อยกว่ากฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในด้านอื่นๆ ด้วยซ้ำไป อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความจริงเหตุผลเช่นนั้นกลับใช้ไม่ได้เสมอไปและเราจะพบว่า การใช้กฎหมายบังคับย้อนหลัง เป็นสิ่งที่มีอยู่เสมอทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เช่น เพื่ออุดช่องว่างด้านภาษี เพื่อต่อสู้ผู้ก่อการร้าย หรือเพื่อลงโทษผู้ปกครองทรราช เป็นต้น ศาลหลายแห่งในโลกยังตัดสินคดีย้อนหลังกันเสมอ และผู้ที่ตัดสินคดีย้อนหลังมักจะเป็นตุลาการอาวุโสและตัดสินย้อนหลังโดยไม่ปิดบังแต่ปล่อยให้คนในสังคมวิพากษ์วิจารณ์อย่างเสรีว่ามีการใดบ้างที่ศาลตัดสินย้อนหลังได้กับควรย้อนหลังเช่นไรในการตัดสินย้อนหลัง ซึ่งการวางหลักการเช่นนี้ศาลมักคำนึงถึง “หลักรู้ตัวล่วงหน้า” โดยพยายามจะใช้หลักนี้ให้มากที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับให้หลักนี้เป็นเกณฑ์การตัดสินเสมอไป (Determinative) คำตัดสินของศาลให้ใช้กฎหมายย้อนหลังนั้นคือรูปแบบแห่งกฎหมายย้อนหลังที่มีมากที่สุดแต่ถูกคัดค้านน้อยที่สุด หลักการที่ศาลอ้างในการตัดสินคดีที่ใช้กฎหมายย้อนหลังคือ แนวทางสำคัญที่จะทำให้เราเข้าใจว่ามีกรณีเช่นไรบ้างที่กฎหมายย้อนหลังมีความชอบธรรมและชอบธรรมเช่นไร คดีที่ศาลตัดสินย้อนหลังและโต้เถียงกันอย่างรุนแรงมากที่สุดได้แก่คดีอาญา ส่วนคดีที่ได้เถียงมากเป็นอันดับที่สองได้แก่คดีภาษี คำตัดสินของศาลให้ใช้กฎหมายย้อนหลังยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรง เพราะบางครั้งก็เห็นว่าการตัดสินย้อนหลังนั้นผิด ขณะที่บางคนก็เห็นว่าการตัดสินย้อนหลังนั้นถูก จึงต้องขัดเกลาหลักนิติธรรมเสียใหม่ให้ชัดเจนว่า ในบางกรณีที่จำกัดกฎหมายอาจจำต้องย้อนหลังได้ ในอนาคตและสมาชิกในสังคมต้องยอมรับในข้อนี้ โดยไม่เชื่อว่ากฎหมายจะย้อนหลังไม่ได้โดยเด็ดขาด หลักกฎหมายใหม่เช่นนี้ไม่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรม แต่เป็นการขัดเกลาหลักนิติธรรมให้ตรงกับโลกแห่งความจริงตามแนวของ Legal Realism (หลักกฎหมายที่แท้จริง) ซึ่งเป็นแนวทางที่นิติศาสตร์ทั่วโลกต่างดำเนินไปสู่วิสัยทัศน์ใหม่ในเรื่องหลักนิติธรรม (New insights to the Rule of Law) ที่มีความจำเป็นสำหรับระบบกฎหมายหลายแห่งในโลก

ประเทศต่างๆ มีบทบัญญัติห้ามบังคับกฎหมายย้อนหลัง เช่น¹⁵³

¹⁵³ Wikipedia, the free encyclopedia แปลโดย แส่น โพนไชยา, 2550: 65 - 68

ก) ประเทศออสเตรเลีย ออสเตรเลียไม่มีข้อห้ามที่เข้มงวดตามรัฐธรรมนูญในเรื่องกฎหมายมีผลย้อนหลัง ถึงแม้ว่ากฎหมายย้อนหลังอย่างแคบอาจฝ่าฝืนหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญก็ตามศาลไม่ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยใช้สมมุติฐานที่เข้มงวดว่ากฎหมายนั้นจะไม่ใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายที่มีผลย้อนหลังซึ่งออกแบบมาเพื่อจัดการกับการเลียงภามิถูกตราขึ้นในช่วงต้นของช่วงปี 1980 โดยรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีเฟรเซอร์

ข) ประเทศแคนาดา กฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังถูกห้ามโดยมาตรา 11 (จ) ของกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ อย่างไรก็ตามถ้าหากมีโทษสำหรับอาชญากรรมอันหนึ่งในเวลาที่ก่ออาชญากรรม กับในเวลาพิพากษาลงโทษการกระทำนั้นแตกต่างกัน ผู้ที่ถูกพิพากษาลงโทษมีสิทธิที่จะได้รับโทษที่น้อยกว่า

ค) ประเทศฟินแลนด์ใช้กฎหมายที่มีผลย้อนหลังในปี ค.ศ. 1945 หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในการไต่สวนความรับผิดชอบเกี่ยวกับสงครามในฟินแลนด์ มีการออกกฎหมายซึ่งบัญญัติให้การเมืองก่อนสงครามเป็นอาชญากรรม เพื่อที่จะพิพากษาลงโทษพวกผู้นำที่ สลาดิแต่งตั้ง โดยทั่วไปกฎหมายที่มีผลย้อนหลังถือว่าเป็นการฝ่าฝืนระบบความยุติธรรมแบบโรมัน เยอรมัน แต่กฎหมายฟินแลนด์มิได้ห้าม

ง) ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังใดๆ จะใช้บังคับต่อเมื่อกฎหมายนั้นเป็นผลดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา (เช่น ถ้าภายหลังมีโทษที่เบาลง ในขณะที่ก่อนหน้านี้ไม่เป็นเช่นนั้น) มิฉะนั้นจะต้องห้ามโดยคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง

จ) ประเทศเยอรมัน มาตรา 103 ของกฎหมายหลักพื้นฐานของเยอรมันกำหนดว่าจะลงโทษการกระทำใดได้ต่อเมื่อการกระทำนั้นสามารถ ลงโทษได้ในเวลาที่กระทำการนั้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษร เยอรมันใช้ระบบชีวิตล่อว์) การไต่สวนคดีที่นูเรมเบิร์ก และกฎหมายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฉบับอื่นๆ ที่ฟ้องร้องอดีตสมาชิกของพรรคนาซี มักจะได้รับการกล่าวหาว่าเป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง

ฉ) ประเทศอินโดนีเซีย มาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียห้ามการไต่สวนพลเมืองตามกฎหมายที่มีผลย้อนหลังในกรณีใด ๆ ประเด็นนี้ได้ผ่านการทดสอบในปี ค.ศ. 2004 เมื่อการฟ้องร้องผู้วางระเบิดที่บาห์ลีรายหนึ่งตามกฎหมายต่อต้านการก่อการร้ายที่มีผลย้อนหลัง ตกเป็นโมฆะ

ช) ประเทศอิหร่าน กฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทุกบริบทล้วนต้องห้ามตามมาตรา 169(หมวด 11) ของรัฐธรรมนูญอิหร่าน

ซ) ประเทศอิตาลี มาตรา 25วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญอิตาลี ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะถูกลงโทษไม่ได้ เว้นแต่ตามกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่แล้วก่อนการกระทำนั้น”

ห้ามการฟ้องร้องตามกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง มาตรา 11 ของบทบัญญัติเบื้องต้นของประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี และมาตรา 3 วรรค 1 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิของผู้เสียหาย ห้ามกฎหมายที่มีผลย้อนหลังโดยหลักการ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจจะถูกยกเว้นโดยรัฐบัญญัติที่มีผลบังคับอย่างกฎหมายธรรมดาก็ได้

ฅ) ประเทศไอร์แลนด์ การกำหนดโทษทางอาญาย้อนหลังถูกห้ามโดยมาตรา 15.5.1 ม ของรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ เคยมีคำพิพากษาว่าการเปลี่ยนแปลงกฎหมายแพ่งโดยมีผลย้อนหลังเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญเช่นกัน หากการเปลี่ยนแปลงนั้นมีผลทำให้เสียสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาล ศาลฎีกาของไอร์แลนด์ได้พิพากษาว่าสิทธิเช่นนั้นเป็นสิทธิทางทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ญ) ประเทศญี่ปุ่น มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นห้ามกฎหมายใช้บังคับย้อนหลัง มาตรา 6 ของประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นบัญญัติต่อไปว่า ถ้ากฎหมายใหม่มีผลบังคับหลังจากมีการกระทำจะต้องลงโทษที่เบากว่า

ฎ) ประเทศนอร์เวย์ มาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญของนอร์เวย์ห้ามกฎหมายใด ๆ มีผลย้อนหลัง

ฏ) ประเทศแอฟริกาใต้ ห้ามในกรณีของกฎหมายอาญา โดยมาตรา 3.5 (3) (1) ของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศในเวลาที่เกิดกระทำ

ฐ) ประเทศสวีเดน ห้ามการลงโทษย้อนหลัง แต่ผลทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการทำผิดอาญาย้อนหลังอื่นๆ โดยหมวด 2 มาตรา 22 ข้อ 5 ของตราสารว่าด้วยรัฐบาล (Regeringsformen) การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมย้อนหลังไม่ถูกห้าม แต่จะมีผลย้อนหลังไปถึงเวลาที่กฎหมายภาษีฉบับใหม่ถูกเสนอโดยรัฐบาลเท่านั้น ผลย้อนหลังจึงเริ่มต้นที่เวลานั้นไปจนถึงเวลาที่กฎหมายผ่านรัฐสภา

ฑ) ประเทศตุรกี ห้ามการลงโทษย้อนหลังโดยมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญของตุรกี

ฒ) ประเทศสหราชอาณาจักร กฎหมายย้อนหลังให้มีได้ตามหลักความเป็นใหญ่สูงสุดของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายอาญา ห้ามมีกฎหมายย้อนหลังโดยมาตรา 7 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นภาคีอยู่ด้วย

ณ) ประเทศสหรัฐอเมริกา ห้ามโดยมาตรา 1 ข้อ 9 (ใช้บังคับกฎหมายของสหพันธ์) และข้อ 10 (ใช้บังคับกฎหมายของมลรัฐ) ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเมื่อพิจารณาคดีย้อนหลังศาลฎีกาของสหรัฐได้อ้างอิงซ้ำแล้วซ้ำเล่าถึง

คำตัดสินในคดีคาลเดอร์ วี.บูลล์ ปี ค.ศ. 1798 ในคตินั้นผู้พิพากษาเซสได้กำหนดประเภทของกฎหมายมีผลย้อนหลังไว้ 4 ประเภท กฎหมายของสหรัฐในปัจจุบันที่มีผลย้อนหลังอย่างชัดเจนได้แก่กฎหมายที่เรียกว่ารัฐบัญญัติคัม วอลซ์ ว่าด้วยการคุ้มครองและความปลอดภัยของเด็ก ค.ศ. 2006 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้มีการจดทะเบียนผู้กระทำความผิดทางเพศที่ได้รับโทษแล้วอีกครั้ง ซึ่งทำให้อัยการใหญ่แห่งสหรัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโดยย้อนหลังในคดีสมิธ วี.โค(ค.ศ.2003) ศาลฎีกาสหรัฐพิพากษาว่า การบังคับให้ผู้กระทำความผิดทางเพศต้องขึ้นทะเบียนที่อยู่ของตนตามระยะเวลาและการโพสต์ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้นทางอินเทอร์เน็ตไม่เป็นการฝ่าฝืนการห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลังตามรัฐธรรมนูญ เพราะว่าการบังคับให้ขึ้นทะเบียนผู้กระทำความผิด ซึ่งได้รับโทษจนเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนที่กฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัตินั้นมีผลบังคับไม่เป็นการลงโทษ

ความรู้สึกที่ว่ากฎหมายมีผลย้อนหลังขัดต่อสิทธิโดยธรรมชาติ มีความเข้มข้นมากในสหรัฐ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ไม่ห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลัง อันที่จริงรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ห้ามไว้เฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น แต่ก็ถือว่าเป็นการไม่ชอบธรรมพอๆ กันในคดีแพ่งเช่นเดียวกับคดีอาญา และการละเว้นจากความระมัดระวังซึ่งควรจะเป็นสิ่งที่ถูกมิได้ทำให้การกระทำในสิ่งที่ผิดกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรมไป ทั้งไม่ควรสันนิษฐานว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนาที่ชั่วร้ายหนึ่งในความหมายที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุนความชอบได้ หากว่าตามกฎของการตีความแล้วสามารถที่จะถูกต้องอยู่ภายในสิ่งที่ชอบธรรม (ธอมัส เจฟเฟอร์สัน, 1813)

ค) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปผูกพันประเทศยุโรปส่วนใหญ่และประเทศทั้งหมดในสหภาพยุโรป มาตรา 7 ของอนุสัญญาห้ามกฎหมายอาญามีผลย้อนหลัง โดยมีข้อยกเว้น 2 ข้อ ทั้งยังห้ามการลงโทษที่หนักกว่าโทษที่มีอยู่ในเวลาที่กระทำความผิดด้วย ข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่ (1) การกระทำที่ผิดกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ในเวลาที่กระทำ (2) การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับโดยประเทศที่เจริญแล้ว

จะเห็นว่าในแต่ละประเทศส่วนใหญ่ได้บัญญัติห้ามใช้กฎหมายบังคับย้อนหลัง บางประเทศก็ห้ามโดยเด็ดขาด บางประเทศก็ถือเป็นข้อยกเว้นและต้องย้อนหลังไปเป็นคุณและกรณีจำเป็นเท่านั้น รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้มีหลักประกันแก่ราษฎรไว้หลายประการ หนึ่งในหลายๆ ประการคือหลักประกันที่ห้ามออกกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษหรือเพิ่มโทษบุคคลกล่าวคือการกระทำการใดๆ ซึ่งในขณะที่กระทำไม่มีความผิด จะบัญญัติกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษไม่ได้

และการกระทำที่ขณะกระทำมิโทษน้อยจะบัญญัติกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษให้สูงขึ้นมิได้¹⁵⁴ การใช้กฎหมายบังคับย้อนหลังจึงเป็นข้อยกเว้นภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข) กฎหมายย้อนหลังในประเทศไทย

กฎหมายมีผลบังคับย้อนหลังที่เป็นโทษ ในทางอาญาขัดถือกันอย่างเคร่งครัด และหลักความไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังของกฎหมาย ไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะกับความผิดและโทษทางอาญา ซึ่งศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาเป็นผู้ลงแก่ผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่ยังคงขยายความไปบังคับกับกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทุกประเภท แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นควรมอบหมายให้องค์กรอื่นที่มีใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ลงแก่ผู้กระทำผิดด้วย¹⁵⁵ การห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายกับบุคคลถือเป็นหลักการที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับโทษทั่วไป แต่ด้วยเหตุว่าเมื่อโทษทางอาญามีผลกระทบ กระเทือนต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายนั้นถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงมีการรับรองหลักการ “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย” ในส่วนของโทษทางอาญากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองอย่างชัดเจนและจะกระทำมิได้โดยเด็ดขาด ไม่ได้มีความหมายถึงขนาดว่า หากเป็นโทษอย่างอื่นซึ่งมิใช่โทษในทางอาญาแล้ว รัฐย่อมสามารถออกกฎหมายย้อนหลังไปให้เป็นผลร้ายอย่างไรก็ได้โดยปราศจากเงื่อนไข สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาในขณะปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลก็คือ ข้อเท็จจริงทั้งหมดอันเป็นเหตุการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดี¹⁵⁶ หากไม่ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ก็ต้องเข้าใจว่าให้เป็นไปตามหลักที่ว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หากบัญญัติให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง ก็ต้องไม่แย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 บัญญัติห้ามกฎหมายย้อนหลังไว้เช่นเดียวกันว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นบัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นการวางหลัก 2 ประการ คือ¹⁵⁷

¹⁵⁴ หยุต แสงอุทัย, 2548, อ้างแล้ว: 186.

¹⁵⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 127 – 128.

¹⁵⁶ วรเจตน์ ภาคิรัตน์ และคนอื่นๆ, บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกรณียุบพรรคการเมือง, [ออนไลน์], 6 กรกฎาคม 2550, แหล่งที่มา www.Prachatai.com/05web/th/home/page2.ph?mod=mod

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน : 102.

ก) ไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย

ข) ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

ซึ่งเป็นการห้ามออกกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคลและห้ามออกกฎหมายย้อนหลังเพิ่มโทษบุคคลให้สูงขึ้น เพราะเป็นการลงโทษบุคคลสูงกว่าที่กฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลากระทำความผิดได้กำหนดไว้

หลักห้ามกฎหมายย้อนหลังจะใช้ลงโทษทางอาญาไม่ได้ แต่หากใช้กฎหมายบังคับย้อนหลังที่เป็นคุณแล้วถือว่าบังคับย้อนหลังได้ มีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการห้ามกฎหมายอาญาย้อนหลัง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 (คดีอาชญากรรมสงคราม / กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง) หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 878/2496 (คดีไม้สัก / กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง)¹⁵⁸ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1894/2519 (คดีอาวุธปืน / โทษตามกฎหมายใหม่เบากว่า)¹⁵⁹ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 861/2524 (ไม่ขายสินค้าให้ผู้ซื้อ / องค์ความผิดตามกฎหมายเดิมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายใหม่)¹⁶⁰ เป็นต้น

หลักในเรื่องเวลาที่กฎหมายใช้บังคับนั้น เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายแล้วกฎหมายนั้นเองย่อมจะระบุเวลาที่จะใช้บังคับแห่งกฎหมายนั้นไว้ ดังจะเห็นได้ว่าโดยปกติพระราชบัญญัติจะใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินการตามความของกฎหมายล่วงหน้า แต่อาจกำหนดเป็นอย่างอื่นได้ เช่นกรณีรีบด่วนให้ใช้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรืออาจให้ใช้บังคับย้อนหลังขึ้นไปหรือให้ใช้ในอนาคตโดยประการแรก ต้องกำหนดวันใช้ไว้แน่นอน ประการที่สองต้องกำหนดให้ใช้เมื่อระยะเวลาหนึ่งล่วงพ้นไป เช่นเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับลงไว้ดังกล่าวมา ก็ต้องเป็นไปตามหลัก กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หมายความว่ากฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคต นับตั้งแต่วันประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายจะไม่บังคับแก่การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับแห่งกฎหมาย การที่กฎหมายจะมีผลย้อนหลังนั้นเป็นข้อยกเว้นและจะยกเว้นภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ¹⁶¹

- 1) ต้องระบุลงไว้ชัดเจนในกฎหมายนั้นเองว่าให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง
- 2) การบัญญัติให้ย้อนหลังนั้นต้องไม่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁸ มานิตย์ จุมปา, 2548, อ้างแล้ว: 73-74.

¹⁵⁹ จิตติ ดิงศักดิ์, รวมหมายเหตุคำพิพากษาศาลฎีกา: กฎหมายอาญาของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), 3-6.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, 7.

¹⁶¹ หุุด แสงอุทัย, 2548, อ้างแล้ว: 101-102.

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ¹⁶² ได้อธิบายหลักกฎหมายย้อนหลังว่า กฎหมายมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาไม่ใช่สร้างปัญหาหรือสะสมปัญหา จึงต้องใช้ทันทีเพื่อให้เหมาะสม ทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา แม้สิทธิของโจทก์ จำเลยอาจเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ก็นำไปใช้ย้อนหลังขณะที่ศาลพิจารณาได้ อย่างไรก็ตามเฉพาะ ความผิดอาญา หากย้อนหลังไปเป็นโทษแล้วต้องห้าม เพราะไม่กำหนดความผิดและโทษ การ กำหนดความผิด กฎหมายจะต้องประกาศให้ทราบก่อนว่าการกระทำใดเป็นความผิด หมายถึงการ กำหนดความผิดใหม่ๆ ขึ้นจะนำไปกล่าวหาผู้กระทำย้อนหลังไม่ได้ เพราะผู้กระทำไม่รู้ตัวมาก่อนว่า การกระทำเช่นนั้นจะเป็นความผิด อย่างไรก็ตามกฎหมายอาญาก็ไม่ห้ามการใช้วิธีเพื่อความ ปลอดภัยย้อนหลัง โดยกำหนดให้ใช้ในขณะศาลพิพากษา แม้ว่าขณะกระทำความผิดจะไม่มี มาตรการเหล่านี้ก็ตาม เพราะมาตรการใหม่ๆ ย่อมจะนำมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำ ความผิดในอนาคตได้ดีกว่า เป็นประโยชน์ทั้งผู้กระทำผิดเพราะไม่ใช่โทษอาญาและเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม เพราะมีมาตรการใหม่กับการกระทำเพื่อป้องกันการเกิดความผิดได้ดีกว่าเดิม การใช้ มาตรการดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องกฎหมายย้อนหลังอันเป็นผลร้ายหรือเป็นโทษแก่บุคคล และการตัด สิทธิบางประการ เช่น ห้ามคนบางประเภทประกอบอาชีพบางอย่าง หรือการกักกันเนรเทศ หรือ ถอนสัญชาติคนต่างด้าว แม้จะกระทบกระเทือนสิทธิตามปกติอยู่บ้างก็ไม่ใช่โทษทางอาญาจึง ย้อนหลังไปบังคับได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6614/2534 ฎ.10 น.206)¹⁶³

หลักการห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคลดังกล่าว ไม่ได้ห้าม ย้อนหลังอย่างเด็ดขาด ซึ่งแตกต่างจากกรณีโทษทางอาญาที่ต้องห้ามย้อนหลังให้เป็นผลร้ายโดย เด็ดขาด ข้อยกเว้นที่ให้ย้อนหลังได้แม้จะเป็นโทษแก่บุคคลในกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารพรรคการเมืองจะมีได้ก็ต่อเมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว มีเหตุความจำเป็นของประโยชน์ สาธารณะมากกว่าหลักความแน่นอนของกฎหมาย¹⁶⁴

หลักกฎหมายย้อนหลังทั้งระบบกฎหมายนานาประเทศและในระบบกฎหมายไทยจึง สรุปได้ดังนี้

- 1) กรณีโทษทางอาญาที่ ห้ามย้อนหลังให้เป็นผลร้ายโดยเด็ดขาด
- 2) กรณีโทษทางอาญาที่ หากย้อนหลังให้เป็นคุณไม่ต้องห้าม

¹⁶² ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, “นิติรัฐกับคนเนรคุณ,” วารสารกฎหมายใหม่, 5,85 (กรกฎาคม 2550): 58-61.

¹⁶³ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, ความเห็นของ อ.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ต่อคำวินิจฉัยคดียุบพรรค [ออนไลน์], 2 กรกฎาคม 2550. แหล่งที่มา [www. Bloang. com. /viewblog.php?id=legal&date=0507-200](http://www.Bloang.com/viewblog.php?id=legal&date=0507-200)

¹⁶⁴ วัศ ดิงสมิตร, “กฎหมายมีผลย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่,” วารสารกฎหมายใหม่, 5,86 (สิงหาคม 2550): 43-45.

3) การใช้กฎหมายบังคับย้อนหลังเป็นข้อยกเว้นภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีเหตุความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะมากกว่าหลักความแน่นอนของกฎหมาย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยพิจารณาพิพากษาให้ตัดสินคดีเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งสามพรรคที่ถูกยุบไปให้รับโทษตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ที่บัญญัติให้มีผลย้อนหลังตัดสินคดีเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องยุบไป โดยไม่ได้แสดงว่ามีเหตุผลและความจำเป็นเพียงและได้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำและเหตุการณ์ของประเทศ และมีข้อบ่งชี้ชัดเจนถึงมีพฤติการณ์ของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่เป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและไม่มีหนทางแก้ไขวิธีอื่นอีกแล้ว เพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อจัดอุปสรรคกับช่วยสนับสนุนส่งเสริมการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้บรรลุผลสำเร็จ และมีหลักฐานชัดเจนเพียงพอว่ากรรมการบริหารพรรคทุกคนมีส่วนร่วมรู้เห็นหรือสนับสนุนให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งมิได้มีการจำแนกแยกแยะตามลักษณะแห่งการกระทำหรือการมีส่วนร่วมกระทำผิดของกรรมการบริหารพรรคแต่ละคน จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะให้ประกาศดังกล่าวมีผลย้อนหลัง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมดทุกคนดังที่กล่าวมา ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถตัดสินคดีในลักษณะ “ตุลาการตีความขยายตัวบท (Judicial activism)”¹⁶⁵ ได้ ก็กรณีนี้หากกฎหมายบัญญัติไว้แล้วในเรื่องนั้น ศาลสามารถเลือกใช้วิจารณ์ของตนว่าควรจะเป็นความหมายอย่างแคบ ดังที่บัญญัติไว้ในตัวบทหรือควรตีความให้กว้างออกไปในลักษณะกว้างหน้า โดยขยายความตัวบทที่บัญญัติไว้แคบกว่าประเด็นปัญหาในคดี ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมในสังคม (Social justice)¹⁶⁶ การตัดสินให้ประกาศดังกล่าวมีผลย้อนหลังจึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายย้อนหลังที่นานาอารยประเทศยอมรับ

2) สิทธิเลือกตั้ง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้ให้คำอธิบายในเรื่องสิทธิเลือกตั้งมากนัก ในคำวินิจฉัยทราบแต่เพียงว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคม ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กฎหมายกำหนดว่าบุคคล

¹⁶⁵ พิเศษฐ์ เมลาณนท์ และคนอื่นๆ, “รายงานพิเศษ เลี่ยงไม่ได้ที่กฎหมายจะย้อนหลัง,” วารสารกฎหมายใหม่ 5, 88 (ตุลาคม 2550): 37.

¹⁶⁶ Feeley, M.M. & Rubin, E.L., **Judicial policy making and the modern state : how the courts reformed America's prisons**, (UK.: Cambridge University Press, 1998), 12 -13.

ใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคมหรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ สิทธิเลือกตั้งมิใช่สิทธิที่มีมาตั้งแต่กำเนิดหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ หากผู้ที่ได้รับสิทธิใช้สิทธินั้นโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือมีกรณีที่รัฐเห็นสมควรรัฐก็พึงที่จะเพิกถอนหรือจำกัดสิทธินั้นได้ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแม้เป็นโทษทางการเมืองที่ร้ายแรง แต่เป็นเพียงกลไกในการปราบปรามและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการกระทำการทางการเมือง

การตัดสิทธิบางประการ เช่น ห้ามคนบางประเภทประกอบอาชีพบางอย่าง หรือการกักกันเนรเทศ หรือถอนสัญชาติคนต่างด้าว แม้จะกระทบกระเทือนสิทธิตามปกติอยู่บ้างก็ไม่ใช่โทษทางอาญา และการประกอบอาชีพเช่นนี้ย่อมไม่ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 แต่อย่างใด การส่งตัวเด็กที่กระทำความผิดที่ไม่ถูกลงโทษไปฝึกอบรมในสถานที่เฉพาะ ห้ามออกไปก่อความเดือดร้อนวุ่นวายที่ไหนไม่ใช่โทษ (คำพิพากษาฎีกาที่ 4593/2545 ฎ.8 น.109) และย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 53 ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม การกักขังจำเลยเพื่อบังคับเอาค่าปรับ มิใช่โทษอาญา ผู้ต้องกักขังไม่มีประวัติทางอาญาติดตัวใดๆ แต่ทำไปเพื่อให้กฎหมายบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ละเมิดหลักการในเรื่องเสรีภาพในร่างกายตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ กฎหมายอาญานอกจากจะบังคับเป็นโทษอาญา เพื่อชดเชยหลังจากการกระทำความผิดแล้วยังมี วิธีการเพื่อความปลอดภัย (ป.อาญา มาตรา 39) เป็นมาตรการเพื่อประกันไม่ให้เกิดความผิดขึ้น และวิธีการเพื่อความปลอดภัยนี้ กฎหมายให้ใช้ขณะศาลพิพากษา (ป.อาญา มาตรา 12) ไม่ใช่ขณะกระทำความผิดนั้นผู้กระทำความผิด ดินนิสัยปล่อยตัวไปก็ทำผิดอีก เมื่อรับโทษครบถ้วนแล้วกฎหมายก็ให้อ่านาจ กักกัน ไว้เพื่อความปลอดภัยต่อไปอีก ไม่น้อยกว่า 3 ปีและไม่เกิน 10 ปีได้ (ป.อาญา มาตรา 41) หากผู้นั้นมีทีท่าว่าจะก่อเหตุร้าย แม้ศาลจะไม่ลงโทษ แต่โดยพฤติกรรม ควรเห็นได้ว่า หากปล่อยกลับไปก็จะไปก่อเหตุร้ายอีก ก็อาจใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยจนถึงขั้นกักกันยังได้ (ป.อาญา มาตรา 46) ผู้กระทำความผิดเพราะอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพของตน เช่น เมาสຸราแล้วขับรถรับจ้าง ก็อาจสั่งห้ามขับรถรับจ้างเป็นระยะเวลาที่กำหนด เป็นครุชอบลวนลามศิษย์ แพทย์ถือโอกาสลวนลามคนไข้ ก็สั่งห้ามประกอบอาชีพครูหรือแพทย์ได้ (ป.อาญา มาตรา 50)โดยไม่ถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญด้วย ที่กล่าวมาไม่ใช่โทษทางอาญาแต่เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยไม่ต้องลงโทษผู้ใด บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 69 ในกรณีพรรคการเมืองต้องถูกยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตาม มาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตาม มาตรา 66 ที่ให้ตัดสิทธิในการไปขอจดทะเบียนพรรคการเมืองใหม่ หรือห้ามไปดำรง

ตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น มิได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 47 ที่คุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง หากให้สิทธิแล้วใช้อย่างทุจริตก็ยังคงตัดสิทธิไม่ได้ ก็เท่ากับยอมให้คนทุจริตใช้สิทธิทำลายความถูกต้องอย่างไม่มีทางป้องกัน ได้¹⁶⁷

ระบบผู้แทนและสิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้มีคุณสมบัติเฉพาะมีแนวความคิดมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอิทธิพลของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง ผลที่ตามมาก็คือ อำนาจหน้าที่ของการมีสิทธิในการลงคะแนนเสียง ได้นำมาซึ่งระบบการเลือกตั้งและรูปแบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและถือได้ว่าเป็นการระดมความคิดเห็นทางการเมืองที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต้องกระทำตามแนวความคิดดังกล่าว ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติบางประการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ¹⁶⁸ ในสังคมประกอบด้วยคนหลายคน การใช้สิทธิเสรีภาพของคนจึงย่อมกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วยเสมอไม่มากก็น้อย ขณะเดียวกันก็มีประโยชน์บางอย่างที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ(Public interests) ของกลุ่มสมาชิกอยู่ด้วย ซึ่งแต่ละคนจะใช้สิทธิเสรีภาพของตนให้เสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมนั้นไม่ได้เช่นกัน กรอบหรือข้อจำกัดของการใช้สิทธิเสรีภาพจึงต้องมีอยู่เสมอเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของสมาชิกในสังคม¹⁶⁹

การใช้สิทธิและการใช้เสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายยึดอยู่บนรากฐานแห่งหลัก “สุจริต” สิทธิเสรีภาพจึงมิได้ให้ผู้สุจริตใช้อย่างเต็มที่ หลักนี้ยืนยันไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมานานแล้วว่า การใช้สิทธิต้องใช้โดยสุจริต การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายกฎหมายก็ต้องให้หยุดกระทำได้ เพื่อระงับความเสียหายที่จะเกิดต่อไปในภายหน้า จึงเห็นได้ว่าแม้ในทางกฎหมายเอกชนก็ยังให้ระงับการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตได้ ในทางมหาชนยังต้องให้การใช้สิทธิโดยยึดหลักสุจริต เพราะหากมีการใช้สิทธิไม่สุจริต แม้ทางเอกชนความเสียหายเฉพาะแต่เอกชนกฎหมายยังให้บังคับยับยั้งการกระทำได้ ในทางมหาชนการใช้สิทธิไม่สุจริตต่อมหาชนยังจะ

¹⁶⁷ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์, 2550, อ้างแล้ว.

¹⁶⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 201.

¹⁶⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of law)” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์ศาสตร์สัญญา ธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 19-20.

ส่งผลกระทบและก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่คนจำนวนมากหากยังคงตัดสิทธิการใช้นั้นไม่ได้
หลักสุจริตและนิติรัฐก็ถูกทำลาย¹⁷⁰

ในหลักกฎหมายมหาชน ถือว่ารัฐเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองสูงสุด รัฐในฐานะสถาบันเท่านั้นที่ เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย หลักกฎหมายมหาชนเรื่อง รัฐ และอำนาจอธิปไตยเป็นหลักสำคัญเบื้องต้นของกฎหมายมหาชน การพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของปัจเจกชนนิยมและเสรีนิยมไม่ได้เน้นที่ความเสมอภาคและเสรีภาพในกฎหมายอย่างเดียว แต่เน้นความเสมอภาคและเสรีภาพในความเป็นจริง เน้นในการที่จะช่วยเหลือให้มนุษย์แต่ละคนเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพตามกฎหมาย สามารถได้ประโยชน์และใช้ประโยชน์จากความเสมอภาคและเสรีภาพนั้นได้จริง ด้วยการให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครอง อันเป็นกระบวนการเชื่อมโยงให้มนุษย์แต่ละคนให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและให้สังคมมีภาระต้องรับผิดชอบต่อมนุษย์แต่ละคน นอกจากนั้นรัฐที่เคยถูกจำกัดบทบาทไม่ให้แทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ สังคม ก็กลายเป็นรัฐต้องแทรกแซงเข้าไปในทุกเรื่องที่จะต้องคุ้มครองสังคม¹⁷¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางมหาชน เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลใดมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้รับสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมเสมอภาคกัน เมื่อบุคคลใดกระทำการใช้สิทธิเลือกตั้งไม่สุจริต เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชนรัฐย่อมจำกัดสิทธิบุคคลดังกล่าวนี้ได้ แต่คำว่า “สิทธิเลือกตั้ง” ควรจะมีการแยกแยะให้ชัดเจน โดยสิทธิเลือกตั้งพื้นฐานคือการมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ส่วนสิทธิเสรีภาพที่จะรับสิทธิการรวมตัวกันตั้งเป็นพรรคการเมือง สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะเข้าไปเป็นผู้แทนของปวงชนหรือเพื่อที่จะเข้าไปมีอำนาจบริหารประเทศ หากผู้ได้รับสิทธิดังกล่าวการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือส่งผลกระทบและก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่คนจำนวนมาก เพื่อระงับความเสียหายก็สมควรระงับการใช้สิทธิที่ไม่สุจริตนั้นได้

ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งสามพรรคที่ถูกยุบไปทุกคน ย้อนหลังตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 จึงไม่ชอบด้วยหลักนิติรัฐตามนานาอารยประเทศยอมรับกันดังที่ได้กล่าวมา

¹⁷⁰ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์, 2550, อ้างแล้ว : 60.

¹⁷¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2546, อ้างแล้ว : 116 -117.

สรุปหลักกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประเด็น ได้แก่

1. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. หลักนิติรัฐ
3. หลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
4. หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมือง
5. หลักกฎหมายย้อนหลัง
6. สิทธิเลือกตั้ง

4.3 ผลของคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

4.3.1 เหตุในการยุบพรรคการเมือง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ให้ยุบพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทย และพรรคไทยรักไทย กรณีทั้งสามพรรคการเมืองได้กระทำการ ฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 มาตรา 66 กรณี

1. พรรคพัฒนาชาติไทยและพรรคแผ่นดินไทย

1) กระทำการอันอาจเป็นปฏิกิริยาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66(2))

2) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 66 (3))

2. พรรคไทยรักไทย

1) พรรคไทยรักไทยกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ(มาตรา 66(1))

2) พรรคไทยรักไทยกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน(มาตรา 66 (3))

4.3.2 ผลของคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง

1. ผลตามกฎหมายพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 ทำให้อดีตกรรมการบริหารพรรคที่ถูกยุบไป ตั้งแต่หัวหน้าพรรคลงมาตลอดจนถึงกรรมการบริหารพรรคคนทุกคน ต้องห้ามกระทำการ 3 ข้อ มีกำหนด 5 ปี นับแต่วันให้ยุบพรรค คือ

- 1) ขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ไม่ได้
- 2) เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นพรรคเก่าหรือพรรคใหม่
- 3) ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่

2. ผลตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3

ประกาศดังกล่าวให้เพิ่มโทษหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคจากเดิมที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 โดยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันให้ยุบพรรค ซึ่งถือเป็นโทษที่ร้ายแรงที่นักการเมืองกลัวมากที่สุด กลัวยิ่งกว่าพรรคการเมืองถูกยุบเสียอีก¹⁷² ผลของคำวินิจฉัยยังมีผลกระทบต่อสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคแผ่นดินไทยและพรรคไทยรักไทย ซึ่งพรรคไทยรักไทยมีสมาชิกพรรคทั่วประเทศมากถึง 14,394,404 คน (สิบสี่ล้านสามแสนเก้าหมื่นสี่พันสี่ร้อยสี่คน)¹⁷³ โดยเกิดผลกระทบ ดังนี้

1) คณะกรรมการบริหารพรรค

กรรมการบริหารพรรคทั้งสามพรรคได้รับผลกระทบโดยการถูกพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งยุบพรรค กรรมการบริหารพรรคเหล่านั้นจึงไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่สามารถเกี่ยวข้องกับการเมืองในทางใดๆ เช่น ขอจัดตั้งพรรคการเมืองหรือมีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ไม่ได้ เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ ไปลงคะแนนเสียงหรือสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้ เป็นต้น คือไม่สามารถใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องในการเมืองได้เลย นับแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2550 เป็นต้นไปจนกว่าจะครบ 5 ปี

2) สมาชิกพรรค

¹⁷² วัช ติงสมิตร. (2550). “กฎหมายมีผลย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่,” วารสารกฎหมายใหม่ 5, 86(ส.ค.): 43.

¹⁷³ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, อ้างแล้ว: 63.

สมาชิกพรรคการเมืองทั้งสามพรรคทั่วประเทศ ต้องหมดสภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไปโดยปริยาย ซึ่งสมาชิกเหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายๆ กันหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันมารวมตัวกันเพื่อต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีประชาธิปไตย มุ่งหวังสนับสนุนกลุ่มของตนเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศมาเป็นเวลา 5 ปีเศษ แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกพรรคการเมืองทั้งหมดที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรคไม่ได้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ยังสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ หรือสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป

3) ประชาชนและประเทศชาติ

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย หัวใจของประชาธิปไตยคือการเลือกตั้งและพรรคการเมือง¹⁷⁴ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางที่สำคัญและจำเป็นที่ขาดไม่ได้ พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีสิ่งยึดเหนี่ยวทางการเมืองเช่นเดียวกัน ทำให้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนเสนอแนวคิดและนโยบายทางการเมืองและส่งตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในสภา องค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมืองคือสมาชิกพรรค ที่มาจากบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันและอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันในบางกรณี โดยการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองคือ การส่งสมาชิกพรรครับสมัครเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการพิจารณาออกกฎหมายที่จำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศ¹⁷⁵ เสถียรภาพของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถเป็นสถาบันที่ประชาชนให้ความไว้วางใจได้ จนสามารถสร้างความเป็นตัวของตัวเองสมกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรมีเอกลักษณ์ของตนเองได้ เอกลักษณ์ดังกล่าวนี้ย่อมมาจากบรรดาเหล่าสมาชิกที่รวมกลุ่มกันขึ้นมาจนเป็นพรรคการเมืองนั้นๆ นั่นเอง ที่มีความเชื่อมั่นในสถาบันดังกล่าวว่ามีความต่อเนื่องยืนยาวต่อไปแล้ว พรรคการเมืองก็จะเป็พื้นฐานสำหรับสมาชิกที่จะสร้างเสริมและพัฒนากิจกรรมร่วมกัน ทั้งยังสามารถสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปหันมาสนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อสร้างสรรค์

¹⁷⁴ อุกฤษ มงคลนาวิน , ความคิดเห็นต่อคดียุบพรรค, [ออนไลน์], 22 กรกฎาคม 2550, แหล่งที่มา [http://www.Gunne2007.wordpress.Com/2007/06/08\(8/6/2007\)](http://www.Gunne2007.wordpress.Com/2007/06/08(8/6/2007))

¹⁷⁵ ชยพล ธานีวัฒน์, กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมืองในช่วง [ออนไลน์], 25 กรกฎาคม 2549, แหล่งที่มา www.thaigo.org/writer/view.php?id=212.

และจรรโลงแนวความคิดร่วมกันต่อไป¹⁷⁶ ซึ่งพรรคไทยรักไทยสามารถสร้างแนวคิดทางการเมือง นำนโยบายประชานิยมตามที่หาเสียงไว้ไปดำเนินการให้เป็นรูปธรรมเมื่อได้เป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ จนเติบโตเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในเวลาอันรวดเร็ว การที่พรรคการเมืองจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกมากมายอย่างเช่นพรรคไทยรักไทยไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย นับตั้งแต่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พังจะมีพรรคไทยรักไทยเท่านั้นที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกของประเทศไทย จะเห็นว่าพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมามีลักษณะล้มลุกคลุกคลาน คือ บางระยะไม่อนุญาตให้มี บางระยะก็อนุญาตให้จัดตั้งได้ และพอดำเนินมาได้เพียงระยะสั้นๆ ก็ถูกยุบเลิกไปเป็นเช่นนี้บ่อยครั้ง พรรคการเมืองไทยจึงไม่เจริญเติบโต นอกจากนั้นยังปรากฏว่าพรรคการเมืองไทยแตกแยกกันง่ายและล้มง่าย การไม่เจริญเติบโตและความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย จึงเป็นปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองไทย¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็ยังมีพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากสถิติการยุบพรรคการเมืองตั้งแต่ปีพ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2546 มีพรรคการเมืองถูกยุบไป 55 พรรค ล้วนแต่มีสาเหตุมาจากความไม่เข้มแข็งของพรรคการเมืองเองเป็นส่วนใหญ่ คือ

- 1) ไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง
- 2) ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง
- 3) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- 4) ประชุมใหญ่ไม่ครบองค์ประกอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 26 ซึ่งต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง
- 5) ยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น

¹⁷⁶บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, 2542, อ้างแล้ว : 141.

¹⁷⁷วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชกันดารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพฯ: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2530), 279.

6) ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง

7) กระทำการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับ เลือกตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค เจริญญิกรพรรค โฆษกพรรค และ กรรมการบริหารพรรค โดยไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่

การยุบพรรคการเมืองครั้งนี้ทำให้ระบบพรรคการเมืองของไทยที่ต้องการเห็นระบบสองพรรคมีความเข้มแข็งเช่นประเทศที่มีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียงสองพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลโดยเสียงของประชาชนในการเลือกตั้ง จะทำให้มีการผลักดันเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้านแล้วแต่ว่าพรรคใดจะได้คะแนนนิยมสูงสุด ดังเช่นประเทศที่มีการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมา¹⁷⁸ ต้องหยุดชะงักล่าช้าออกไปอีก แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกพรรคไทยรักไทยกว่าสิบสี่ล้านคนย่อมมีคนที่ต้องการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเช่นเดิมอยู่ หากแต่จะมีพรรคการเมืองใดที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดหรืออุดมการณ์สมาชิกเหล่านั้นหรือไม่ หากไม่มีพรรคการเมืองในอุดมคติ สมาชิกพรรคไทยรักไทยก็อาจจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ เมื่อเป็นเช่นนั้นจะมีประโยชน์อันใดจากการยุบพรรคไทยรักไทยเพราะเพียงเห็นว่ากรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยบางคนกระทำผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคจะต้องได้รับผลกระทบไปด้วย

การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาพิพากษาลงโทษคณะกรรมการบริหารพรรคทุกคนโดยใช้หลัก “สันนิษฐานว่ารู้เห็นกับการกระทำความผิด” แท้จริงแล้วถ้าผู้บริหารพรรคการเมืองคนใดกระทำความผิด ต้องถือเป็นการกระทำของบุคคลนั้น เหมือนกรณีบริษัท ถ้ากรรมการบริษัทคนไหนทุจริต ก็ต้องเอาผิดเป็นรายบุคคล ไม่ใช่ไปยุบบริษัทหรือลงโทษกรรมการบริษัททุกคน เพราะหากกรรมการคนไหนพิสูจน์ได้ว่าตัวเองไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ได้มีส่วนรู้เห็นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ นี่คือหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยึดถือกันมาตลอด การพิจารณากรณีที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ต้องมองไกลและต้องตีความอย่างเคร่งครัดโดยยึดหลักนิติธรรมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ นั่นก็คือต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาคือผู้บริสุทธิ์ แต่คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญกลับไปสันนิษฐานว่ากรรมการบริหารพรรคทุกคนต้องรู้เห็นกับการกระทำความผิด ซึ่งเป็นการพิจารณาที่สวนทางกับหลักนิติธรรม ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเกี่ยวพันกันโดยความเห็นชอบจากเสียงของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นไม่ว่าจะทำถูกหรือผิดในระบบประชาธิปไตยผู้ที่ตัดสินลงโทษ ยกย่อง หรือชมเชย ก็ประชาชน จะคิดว่า

¹⁷⁸ วุฒิกิจ อินทวงศ์, กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิง

วิเคราะห์แนวความคิด (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), 44.

ประชาชนไม่มีความรู้ จึงไม่ฟังเสียงประชาชนไม่ได้ ยิ่งถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแสดงบทบาทก้าวข้ามเส้นแบ่งที่เหมาะสมระหว่าง 3 อำนาจอธิปไตย ก็เท่ากับฝ่ายนั้นกำลังกระทำการนอกกรอบประชาธิปไตย ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง ถ้ามุ่งกำจัดพรรคการเมืองกับนักการเมืองแล้วหวังว่าจะได้พรรคใหม่ ได้คนรุ่นใหม่ที่มีอุดมการณ์ยังไม่มีทางเป็นไปได้ เพราะการเมืองก็คือการเมือง นักการเมืองก็คือนักการเมือง นักการเมืองที่เป็นผู้แทนราษฎรได้อาจจะไม่ใช่ว่าคนมีคุณธรรมมากมายนักเพราะในสนามเลือกตั้งมีการแข่งขันกันสูง แต่นักการเมืองเหล่านั้นก็ไม่ใช่คนไม่ดี หากมองผู้แทนราษฎรเป็นคนไม่ดีทั้งๆ ที่ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่สัมผัสประชาชนมากที่สุด และรู้เรื่องบ้านเมืองดีที่สุด หากหวังว่าจะได้นักการเมืองในอุดมคติคงต้องรออีกนาน ฉะนั้นจึงต้องใช้นักการเมืองเท่าที่มีอยู่ไปก่อน แล้วเร่งให้การศึกษาประชาชนเพื่อให้เข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจึงจะแก้ปัญหาได้¹⁷⁹

4.3.3 ผลของคำวินิจฉัยที่มีต่อระบบกฎหมายของไทย

1. หลักกฎหมายไทย

จากคำพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผู้วิจัยได้เลือกประเด็นในการทำวิจัยใน 4 ประเด็นตามที่ได้กล่าวมา ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่มีต่อหลักกฎหมายที่สำคัญๆ ของไทย ดังนี้

1) หลักกฎหมายที่ระบบกฎหมายไทยยึดถือสืบต่อกันมา

หลักกฎหมายที่ระบบกฎหมายไทยยึดถือกันมายาวนาน แต่ยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปและได้รับการรับรองให้มีผลตามระบบกฎหมายไทยต่อไปโดยคำวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ คือ

ก) หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข) หลักนิติรัฐ

ซึ่งน่าจะเสียดายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ละทิ้งโอกาสที่จะวางหลักกฎหมายทั้งสองใหม่ให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ

2) หลักกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

หลักกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่มีปทัศฐานที่ชัดเจนมาก่อนและได้เกิดปทัศฐานทางนิติศาสตร์จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในระบบกฎหมายไทย แต่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป มี 3 ประการ

¹⁷⁹ อุทกษ มงคลนวิน, 2550, อ้างแล้ว.

ก) หลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ข) หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมือง

ค) หลักกฎหมายย้อนหลัง

3) หลักกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจน

หลักกฎหมายที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยไม่ชัดเจนนัก พอที่จะเป็นปทัฏฐานทางกฎหมายและยอมรับกันได้ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องสิทธิเลือกตั้งแต่เพียงให้เพิกถอนได้ โดยไม่ได้แยกแยะให้ชัดเจนว่าสิทธิเลือกตั้งมีขอบเขตของสิทธิครอบคลุมสิทธิอะไรบ้าง มีสิทธิเลือกตั้งอะไรบ้างที่สามารถเพิกถอนได้และมีสิทธิเลือกตั้งอะไรบ้างที่เพิกถอนไม่ได้ จึงต้องมีการศึกษาและวิพากษ์วิจารณ์กัน

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองและการลงโทษกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบในคดีนี้ส่งผลต่อระบบกฎหมายไทยอย่างชัดเจน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่ได้บัญญัติไว้ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำผลจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเห็นได้ชัดเจน อยู่ 2 ประการ

ประการแรก ส่งผลให้มีการเพิ่มโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 โดยห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้ตนเอง หรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือควั่นการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดตาม (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด และ (2) ให้ เสนอให้ หรือ สัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แก่ชุมชน สมาคม วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์อื่นใด เป็นการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมาตรา 54 วรรคแรกห้ามมิให้ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดเรียกหรือรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และวรรคสองห้ามให้ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดลงสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 88 (หลีกเลี่ยงเกณฑ์ต้องได้คะแนนเลือกตั้ง ร้อยละ 20 ในกรณีมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว)

นอกจากนี้ยังส่งผลให้สภาร่างรัฐธรรมนูญนำไปบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคแรกและสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำไปบัญญัติการยุบพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 (2)* มีข้อความลักษณะเดียวกัน อันเป็นหลักกฎหมายที่มาจากการตัดสินดังกล่าวมาแล้ว เพิ่มเติมจากมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 การบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว ประกอบกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นปทัฏฐานว่า พฤติกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66(1) ส่วนหลัง และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ส่วนหลัง **) คือ การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและโดยไม่สุจริต เป็นความผิดร้ายแรงถึงขั้นมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ทำให้เงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองมีลักษณะการกระทำความผิดมากมาย ซึ่งบางกรณีไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดจะต้องยุบพรรคการเมือง

การยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศต้องเป็นกรณีที่ใช้ความรุนแรงเพื่อล้มล้างข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย แม้มีข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียวที่พรรคการเมืองส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างสันติยังไม่เพียงพอที่จะยุบพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองถือเป็นมาตรการเฉพาะที่ไกลเอื้อม จะถูกใช้เมื่อการควบคุมถึงขีดสุดเท่านั้น ไม่มีหนทางแก้ไขอื่นใดแล้ว โดยก่อนที่จะขอให้ศาลสถิตยุติธรรมสั่งห้ามหรือยุบพรรคการเมืองหนึ่งๆ นั้น

* กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

** มาตรา 68 ส่วนหลัง “.....หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้”

รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐควรประเมินตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศว่าพรรคการเมืองนั้นๆ ได้แสดงว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เป็นเสรีและเป็นประชาธิปไตย หรือต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ รวมทั้งประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าในการป้องกันอันตรายนั้นหรือไม่ การพิจารณาพิพากษายุบพรรคการเมืองจึงควรบัญญัติกฎหมายให้โอกาสศาลพิจารณาพิพากษาตามความร้ายแรงและมีการจำแนกและพิจารณาแยกแยะตามลักษณะแห่งการกระทำหรือการมีส่วนร่วมกระทำผิดของแต่ละบุคคลไม่ควรสันนิษฐานว่ากรรมการบริหารพรรคทุกคนจะต้องรู้เห็นด้วยกับการกระทำผิดนั้น ซึ่งแนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน ที่รับรองโดยคณะกรรมการสิทธิการเวินั้นควรนำมาเป็นแนวทางในการบัญญัติเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองของไทยด้วย เพราะ คณะกรรมการสิทธิยุโรปเพื่อประชาธิปไตยโดยกฎหมาย กำลังพิจารณาให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสมาชิกอยู่ในขณะนี้

ประการที่สอง การลงโทษหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีคำสั่งยุบพรรค มีผลกระทบเห็นได้ชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่นำบทบัญญัติในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสองว่า “.....ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” อันเป็นการบังคับมิให้มีการจำแนกและให้โอกาสศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแยกแยะตามลักษณะแห่งการกระทำหรือการมีส่วนร่วมกระทำผิดของกรรมการบริหารพรรคแต่ละคน และในบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่งปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย.....ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการ.....” ซึ่งแสดงถึงการพิจารณาที่ขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจนแล้ว ยังเป็นการคาดหมายเหมารวมว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนได้กระทำความผิดหรือสนับสนุนให้กระทำความผิดร่วมกัน ซึ่งมีผลทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่ต้องการได้กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีความรู้ความสามารถมาบริหารพรรค หรือต้องการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อให้พรรคมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันการเมืองที่มีคุณภาพ อันจะส่งผลดีต่อการบริหารประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะคนเหล่านั้นย่อมจะต้องก่อเกิดเหตุการณ์ชั่วร้ายในอดีต ที่กรรมการบริหารพรรคบางคน หรือสมาชิกพรรค หรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญ อันนำมาสู่การยุบพรรคการเมืองที่ตนเองเป็น

กรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นอยู่ และจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งที่ไม่รู้เห็นหรือร่วมกระทำความผิดหรือสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดด้วย

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มุ่งหวังให้การเลือกตั้งและพรรคการเมืองได้รับการยอมรับในความสุจริตและเที่ยงธรรม ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนและการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยให้การกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเป็นความผิดร้ายแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมืองได้โดยง่ายนั้น ไม่แต่เป็นอันตรายต่อพรรคการเมืองเท่านั้น ยังถือเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย เช่น หากว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองบางคน หรือสมาชิกพรรค หรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้งหรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อัน “ให้ถือว่า” พรรคการเมืองนั้นกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในบางกรณีไม่น่าจะเป็นการกระทำที่ร้ายแรง หากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคแรก บังคับให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่เปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพฤติการณ์และความเสียหายร้ายแรงแห่งคดี ยังจะทำให้การพัฒนาพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเป็นสถาบันการเมืองที่มีคุณภาพยากขึ้นและล่าช้าไปอีก เพราะการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแม้เพียงชั่วระยะหนึ่งก็ทำให้ขาดความต่อเนื่องทางการเมือง ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองมีบทบาทในการพัฒนาความเชี่ยวชาญทางการเมือง

แม้การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมจะเป็นที่ต้องการของทุกประเทศ โดยนักรัฐศาสตร์ตลอดจนนักกฎหมายมักจะอ้างที่มาของหลักปรัชญาการเลือกตั้ง (Electoral philosophy) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งว่าปรากฏอยู่ในปรัชญาสาขากฎหมายด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 21 ซึ่งระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน เพื่อประชาชน โดยมีกระบวนการเลือกตั้งที่แท้จริงรับรอง นั่นคือการเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติที่ไม่เบี่ยงเบนไปจากหลักการเลือกตั้งแบบเสรีและเที่ยงธรรม (Free and fair elections) กล่าวคือ การเลือกตั้งที่แท้จริงนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างลับ (Secret) มีความเป็นอิสระเสรี (Freedom) เป็นวาระ (Period) อย่างเสมอภาค (Equal suffrage) เป็นการทั่วไป (Universal suffrage) และเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (Genuine election) หลักหกประการนี้ดูเป็นเรื่องง่าย แต่มีนัยเชิงปฏิบัติที่อาจนำไปสู่การซ่อนเร้น

หรือที่เบี่ยงเบนเจตนาธรรมอันนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมขึ้นได้อยุ่ไม่น้อย¹⁸⁰ การจะทำให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก ตั้งแต่พุทธศักราช 2476-2539 ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการเลือกตั้งและการดำเนินการทุกครั้งก็พยายามวางเป้าหมายเพื่อให้การเลือกตั้งดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่พบว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมายังคงมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ทั้งในเรื่องความตื่นตัวสนใจของประชาชนที่ยังไม่มีมากเท่าที่ควร ซึ่งปรากฏพฤติกรรมการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่พบเห็นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเองถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นกลาง จนมีแนวความคิดจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นทำหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทย¹⁸¹ ก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้งนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องอาศัยเวลาและการให้ความรู้เพื่อขจัดเกลาคความคิดของประชาชนและนักการเมืองในชาติ ทั้งต้องให้โอกาสกับนักการเมืองที่กระทำผิดที่ไม่เสียหายร้ายแรง หรือไม่มีส่วนรู้เห็นหรือไม่ได้กระทำหรือสนับสนุนให้มีการกระทำผิด ได้ปรับปรุงและพัฒนาให้มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริงต่อไปในอนาคต แต่ก็ควรลงโทษนักการเมืองที่ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองกระทำผิดกฎหมายซ้ำแล้วซ้ำอีกและก่อความเสียหายร้ายแรงต่อการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องปรากฏหลักฐานการกระทำหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นการกระทำผิดด้วยการพิจารณาแยกแยะความผิดกรรมการบริหารพรรคแต่ละคน เพราะความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญกับบัญญัติไม่ให้กระทบทกระเื่อนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำผิดอยู่แล้ว จึงมิใช่กรณีที่ไม่มีหนทางแก้ไขอื่นใดแล้ว และยิ่งหากนำมายึดโยงกับการกระทำของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสอง ยิ่งจะส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยอาจจะมีการยุบพรรคการเมืองในอนาคตอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เพราะการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ การจะให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมปราศจากการกระทำผิดใดๆ แม้เพียงเล็กน้อยก็ยอมไม่ได้ นั่น เป็นเรื่องที่ไกลเกินความเป็นจริง เพราะความยากของงานในเรื่องการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ต่างหวังจะได้รับการเลือกตั้งจึงมองหาช่องโหว่ของ

¹⁸⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคนอื่นๆ, อ้างใน ฌฐกร วิทิตานนท์, 2549 : 225-226

¹⁸¹ วาสนา เพิ่มลาภ , เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง “กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา” วันที่ 28-29 มกราคม 2549, [เชิงราย]: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2549),

กฎหมายทุกประเภท เพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง¹⁸² ดังนั้นจึงต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา
การเมืองโดยพิจารณาทั้งองคาพยพอย่างรอบคอบ



¹⁸² อมร จันทสมบุญ, “แนวคิดในการจัดการเลือกตั้ง,” วารสารการเลือกตั้ง, 6, 64 (ส.ค-ก.ย. 2547).

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาวิจัยนี้ทำให้ทราบว่า พรรคการเมือง (Political party) เกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน จัดตั้งกลุ่มทางการเมืองขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนเสนอแนวคิดและนโยบายทางการเมืองและส่งตัวแทนพรรคสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการพิจารณาออกกฎหมายที่จำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ เสถียรภาพของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถเป็นสถาบันที่ประชาชนให้ความไว้วางใจได้ เป็นพื้นฐานสำหรับสมาชิกที่จะสร้างเสริมและพัฒนากิจกรรมร่วมกัน ทั้งยังสามารถสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนทั่วไปหันมาสนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อสร้างสรรค์และจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองช่วยสร้างความชอบธรรมในการปกครองและทำหน้าที่พิทักษ์รักษาอำนาจในการปกครองให้ต่อเนื่องกัน ให้การถ่ายทอดอำนาจเป็นอย่างถูกต้องตามครรลองของประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือให้ผู้ปกครองทราบเจตนารมณ์ของประชาชนและช่วยพัฒนาการเมือง แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองจะถูกเลิกหรือยุบด้วยเหตุที่จุดประสงค์ในการตั้งพรรคการเมืองสำเร็จ ราษฎรขาดความนิยม การรวมกับพรรคการเมืองอื่น และมีกฎหมายให้เลิกล้ม

การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2519 พรรคการเมืองถูกเลิกหรือยุบตามคำสั่งของคณะรัฐประหาร ปีพ.ศ. 2524 - พ.ศ.2539 ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2541-พ.ศ. 2548 พรรคการเมืองจะถูกยุบโดยศาลรัฐธรรมนูญ และปีพ.ศ. 2550 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่คณะรัฐประหารตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองตามคำวินิจฉัย ที่ 1-2/2550 และคำวินิจฉัย ที่ 3-5/2550

ผลการศึกษาวิจัย คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ใน 4 ประเด็นครั้งนี้พบว่า มีหลักกฎหมายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยกขึ้นอ้างประกอบคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป คือ หลักนิติรัฐ และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้การรับรองผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารว่ามีสถานะเป็นรัฐาธิปัตย์ ประกาศ คำสั่งหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ออกโดยคณะรัฐประหารซึ่งเป็นปัจเจกชนเพียงกลุ่มเดียวมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่บัญญัติโดยองค์กรรัฐสภาที่มาจากเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ และการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่งหรือกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐประหารซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ที่คณะรัฐประหารตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองนี้โดยไม่ขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยนี้แสดงให้เห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังยึดถือหลักนิติรัฐและหลักรัฐธรรมนูญตามธรรมเนียมประเพณีการปกครองและระบบกฎหมายของไทยที่ผ่านมา ซึ่งไม่สอดคล้องกับนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

หลักกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังไม่มีปทัศฐานที่ชัดเจนมาก่อนและได้เกิดปทัศฐานทางนิติศาสตร์จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในระบบกฎหมายไทย ได้แก่ หลักกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมือง หลักกฎหมายย้อนหลัง โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศจะกำหนดให้มีสถานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมจะแก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ก่อนประกาศใช้ยังต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเนื้อหา ก่อน และเมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นก็จะสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้ กำหนดให้มีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป การแก้ไขเพิ่มเติมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีกระบวนการเช่นเดียวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติทั่วไป เมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้มีการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ ศาลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองโฆษณาชวนเชื่อให้ใช้ความรุนแรง หรือใช้ความรุนแรง รวมถึงพรรคการเมืองที่มีแผนการสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ หรือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีแนวโน้มจะล้มล้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และการยุบพรรคการเมืองจะดำเนินการเมื่อไม่มีมาตรการอื่นใดที่เบากว่ามาป้องกันแก้ไขแล้ว ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้มีการ

ยุบพรรคการเมืองกรณีล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ แต่แนวทางการพิจารณายุบพรรคการเมืองยังไม่สอดคล้องกับต่างประเทศ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาประเมินว่าสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศในขณะพิจารณาอันคาดหมายได้ว่า พรรคการเมืองนั้นสามารถกระทำการเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองได้อีกหรือไม่ และไม่ได้ประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่ามาป้องกันแก้ไขสถานการณ์โดยที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องยุบพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ อีกทั้งการพิจารณาลงโทษกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ไม่ได้แจกแจงกรรมการบริหารพรรคแต่ละคนว่ามีส่วนรู้เห็น หรือสนับสนุนหรือร่วมกระทำความผิดหรือไม่อย่างไร แต่สันนิษฐานว่ากรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคทุกคนเป็นผู้มีส่วนรู้เห็น หรือสนับสนุนหรือร่วมกระทำความผิด จึงพิพากษาลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองทุกคน ซึ่งเป็นอันตรายต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งมาก

หลักกฎหมายย้อนหลัง ประเทศส่วนใหญ่ได้บัญญัติห้ามใช้กฎหมายบังคับย้อนหลัง บางประเทศก็ห้ามโดยเด็ดขาด บางประเทศก็ถือเป็นข้อยกเว้นและกรณีจำเป็นเท่านั้น โดยต้องย้อนหลังไปเป็นคุณเท่านั้น และในทางอาญาห้ามบังคับย้อนหลังที่เป็นผลร้ายโดยเด็ดขาด คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยหลักกฎหมายย้อนหลังในระบบกฎหมายไทยเป็นปทัฏฐานไว้ โดยในทางอาญาห้ามบังคับย้อนหลังที่เป็นผลร้าย แต่หากการย้อนหลังเป็นคุณหรือกรณีที่มีโทษทางอาญา เช่น สิทธิเลือกตั้ง สามารถบังคับย้อนหลังได้

หลักกฎหมายที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยไม่ชัดเจนนัก พอที่จะเป็นปทัฏฐานทางกฎหมายและยอมรับกันได้ ได้แก่ สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยแยกแยะเรื่องสิทธิเลือก ให้ชัดเจนว่าสิทธิเลือกมีขอบเขตของสิทธิครอบคลุมสิทธิอะไรบ้าง

ผลของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยและระบบกฎหมายของไทย ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่ได้บัญญัติไว้ โดยสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำผลจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเห็นได้ชัดเจน ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1) การบัญญัติโทษในมาตรา 68 วรรคสี่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติบทลงโทษในมาตรา 68 วรรคสี่ กรณีบุคคลใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกรณีถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63 ไม่ได้บัญญัติไว้

2) การเพิ่มเหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองในมาตรา 237

การบัญญัติเหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองตาม มาตรา 237 มีผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองและระบบกฎหมายไทย คือ การบัญญัติ กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนหรือรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบการกระทำแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 68 และในกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีชื่อองค์กรรัฐสภา ออกระเบียบหรือประกาศซึ่งมีสถานะทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ เป็นเงื่อนไขให้สามารถยุบพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันระดับรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจเช่นนี้มาก่อน

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

1) การเพิ่มโทษในมาตรา 53 วรรคท้าย

การเพิ่มโทษการกระทำความผิด กรณีให้ เสนอให้ หรือสัญญา หรือเตรียมจะ ให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่บุคคล(มาตรา 53 (1)) และการให้ เสนอให้ หรือสัญญา หรือให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดแก่สถาบันใด (มาตรา 53 (2)) ได้เพิ่มโทษโดยให้ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย ทำให้อาจถูกฟ้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินได้ ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีโทษปรับและจำคุกเท่านั้น

2) การนำเหตุการณ์กระทำผิดการเลือกตั้ง มาบัญญัติใน มาตรา 54

การนำเหตุการณ์กระทำผิดที่มีการจ้างพรรคการเมืองขนาดเล็กลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงเกณฑ์ต้องได้คะแนนเลือกตั้งร้อยละ 20 ขึ้นไป ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 นั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เป็นกรณีเมื่อมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้นตามมาตรา 88 ได้มีการบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิมโดยระบุไว้ในมาตรา 54 ว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดเรียกหรือรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้ผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดลงสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการหลีกเลี่ยงเกณฑ์ตามมาตรา 88”

3) การบัญญัติข้อสันนิษฐานการกระทำผิด ในมาตรา 103 วรรคสอง

ในมาตรา 103 วรรคสอง ได้บัญญัติเพิ่มเติม คือ ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็น ปลอมแปลงคะแนน หรือทราบการกระทำแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การบัญญัติเหตุการณ์ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม

มาตรา 94 (1) ถึง (5) อาญุศศลรัฐธรรมนุญลั้ญบพรคการเมือง โดยที่บัพญญติในมาตรา 94 (2) บัพญญติว่า “กระทำการอันเป็นการฝ่ฝืนพระราชบัพญญติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิคสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิควุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมคการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” อันเป็นข้อความเดียวกันกับรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคแรก ซึ่งเป็นการเพิ่มเหตุหรือเงื่อนไขการยุบพรคการเมือง ที่เป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมคการการเลือกตั้ง ออกระเบียบหรือประกาศอันจะเป็นเงื่อนไขให้สามารถยุบพรคการเมืองที่ได้ ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป โดยที่พระราชบัพญญติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการพรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่ได้บัพญญติไว้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลกระทบบังที่กล่าวมา จึงมีเหตุผลสมควรที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัพญญติในรัฐธรรมนุญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญ ดังนี้

1. รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการยุบพรคการเมืองให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับต่างประเทศ และ แนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน ที่รับรองโดย คณะกรรมาธิการเวนิส ที่ประเทศไทยกำลังจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกดังนี้

มาตรา 68 วรรคสี่ แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนุญมีคำสั่งยุบพรคการเมืองตามวรรคสาม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรคการเมืองและกรรมคการบริหารพรคการเมืองที่ได้กระทำหรือสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนุญมีคำสั่งดังกล่าว”

มาตรา 237 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำโดยเป็นปฏิปักษ์ เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เป็นเสรีประชาธิปไตย เพื่อเจตนาล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนุญที่เป็นประชาธิปไตย โดยปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าหัวหน้าพรคการเมืองหรือกรรมคการบริหารพรคการเมืองผู้ใด มีส่วนร่วมรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่า

พรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และเมื่อประเมินตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศไม่มีหนทางแก้ไขอื่นใดแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคและ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ได้กระทำหรือสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวมีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งมาตรา 68 และมาตรา 237 เพื่อไม่ให้ใช้หลักสันนิษฐานว่าหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนมีส่วนรู้เห็น สนับสนุนหรือร่วมกระทำความผิด โดยมีได้แจกแจงแยกแยะความผิดของกรรมการแต่ละคน และก่อนที่จะพิจารณาให้มีการยุบพรรคการเมืองจะต้องพิจารณาว่ามีมาตรการอย่างอื่นที่สามารถใช้แก้ไขบรรเทาหรือป้องกันโดยไม่ต้องยุบองค์กรพรรคการเมืองได้หรือไม่

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

การเพิ่มโทษในมาตรา 53 วรรคท้ายและการนำเหตุการณ์กระทำผิดการเลือกตั้งมาบัญญัติใน มาตรา 54 มีความเหมาะสมจึงยังไม่สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนในมาตรา 103 วรรคสอง ได้บัญญัติเพิ่มเติม โดยใช้คำว่า “ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” เป็นการสันนิษฐานว่าหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนมีส่วนรู้เห็น สนับสนุนหรือร่วมกระทำความผิด จึงสมควรแก้ถ้อยคำเป็น “ถ้าปรากฏหลักฐานชัดเจน” แทน โดยสมควรแก้ไขมาตรา 103 วรรคสอง เป็น

“ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

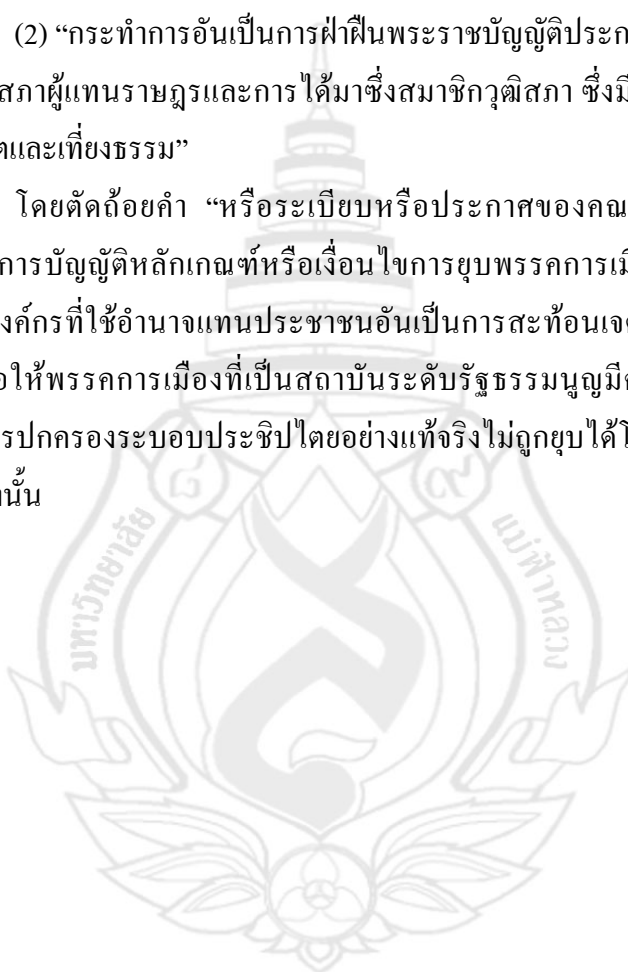
เพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพรรคการเมืองดังนี้

มาตรา 94 เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญ สั่งยุบพรรคการเมือง

(1)

(2) “กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

โดยตัดถ้อยคำ “หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ออกไป เพื่อให้การบัญญัติหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนอันเป็นการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนโดยแท้จริง และเพื่อให้พรรคการเมืองที่เป็นสถาบันระดับรัฐธรรมนูญมีความเข้มแข็ง มั่นคง เป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงไม่ถูกยุบได้โดยง่ายเพาะเหตุกระทำผิดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น



บรรณานุกรม

- กรมเอเชียตะวันออก กองเอเชียตะวันออก 4. (2551). แหล่งที่มา http://www.vacationzone.co.th/index_korea.asp (11 พฤษภาคม 2551)
- กิตติบุตต์ ไชยวสุ. (2547). การนำบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของรัฐธรรมนูญ 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติของพรรคการเมือง. รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต สาขานโยบายสาธารณะ. คณะรัฐศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). หลักพื้นฐานกฎหมายหมายหาชนว่าด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกเมศ ขวัญเมือง. (2539). กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกสินทร์ วงศ์สุวรรณวัฒน์ และนรมิต เศรษฐบุตร. (2521). พรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วุฒิสภา. (2548). รายงานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานกฎหมาย สำนักกฎหมายวุฒิสภา.
- คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 1-2/2550 เรื่อง ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน นายกิตติศักดิ์ กิดิคุณไพโรจน์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 29ก วันที่ 24 มิถุนายน 2550
- คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีการสั่งยุบพรรคไทยรักไทย. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก วันที่ 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 1-293
- ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายปัญญา ถนอมรอด ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 103-167 (เล่ม 1)
- ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายอักษราทร จุฬารัตน รองประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 168-242 (เล่ม 1)

ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของหม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 243—325 (เล่ม 1)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายสมชาย พงษา ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจานุเบกษา.**

เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 326-417 (เล่ม 1)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจา**

นุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 1—46 (เล่ม 2)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายธานีศ เกศพิทักษ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจานุเบกษา.**

เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 47—161 (เล่ม 2)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจานุเบกษา.**

เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 162—218 (เล่ม 2)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจานุเบกษา.**

เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 219—314 (เล่ม 2)
ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการรัฐธรรมนูญ. **ราชกิจจานุเบกษา.**

เล่มที่ 124 ตอนที่ 33ก 13 กรกฎาคม 2550. หน้า 315-365 (เล่ม 2)
จิตติ ดิงศักดิ์. (2537). **รวมหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกา: กฎหมายอาญา ของศาสตราจารย์**

จิตติ ดิงศักดิ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
ชยพล ธานีวัฒน์. (2549). **กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง**

ในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมือง. แหล่งที่มา www.thaigo.org/writer/view.php?id=212
(25 กรกฎาคม 2550).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2550). **“หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน รวบรวมบทความทางวิชาการ**

เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปีธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). **กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักกฎหมายที่ควรรู้.**
กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

จิตชัย ธิบดี. (2548). **การพัฒนาพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์.** วิทยานิพนธ์
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชูศักดิ์ ศิรินิล. (2550). **ประเทศไทยกับความเป็นนิติรัฐ.** (เอกสารอัดสำเนา). [เชียงใหม่]:
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

ไชยยศ เหมะรัชตะ และคนอื่นๆ. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2549). **หลักรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

ณัฏฐา อภิชาตะพงษ์. (2551). **แนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการ
ในลักษณะเดียวกัน**. (เอกสารแปล). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

คำรึห์ บุรณะนนท์. (2548). **ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ:
นิติธรรม.

ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). **ทฤษฎีแนวคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง**.
กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต.

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2550). “นิติรัฐกับคนเนรคุณ,” **วารสารกฎหมายใหม่**. 5, 85 (ก.ค.),
58-61.

———. (2550). **ความเห็นของ อ.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ต่อคำวินิจฉัย คดียุบพรรค**.
แหล่งที่มา [www. Bloang.com/viewblog.php?id=legal&date=0507-200](http://www.Bloang.com/viewblog.php?id=legal&date=0507-200) (5 กรกฎาคม
2550)

นภดล เสงเจริญ(2546). **ศาลรัฐธรรมนูญไทยกับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการ
เลือกตั้ง**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). **หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.

นัยนา เกิดวิชัย. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: นิติภัย.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน**. กรุงเทพฯ:
บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.

บุญเสริม นาคสาร. (2550). “ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย”
วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ. 9,25(2) (ธ.ม.ค.), 76.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ BverfGE 2,
1, 23 October 1952**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

———. (2547). **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ BverfGE 5, 85,17
August 1956**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2541). **คำบรรยายกฎหมายแพ่ง : หลักกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพฯ:
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

———. (2546). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ
กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- _____. (2547). **ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง**. (เอกสารอัคราณา). [เชิงราย]: สำนักวิชา
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- _____. (2548). **กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและ
พัฒนาการ กฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
ปัญญา อุดชาชน. (2548) “ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง” **วารสารกฎหมายคณะ
นิติศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีอุดร**. 2, ฉบับพิเศษ (ธ.ค.), 18.
- ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลิศ เทวกุล, ม.ร.ว. (2547). **อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรค
การเมือง : กรณีศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และ
ประเทศไทย**. รายงานการวิจัย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2550). **ผลร้ายของการยอมรับอำนาจรัฐประหารที่มีต่อหลักนิติรัฐและ
ประชาธิปไตย**. แหล่งที่มา oknation. net./bolog/dinsor/2007/06/27/entry-3
(29 เมษายน 2550)
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. (2524). **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนา
พานิช.
- ปฤษฎา ธรรมธ. (2544). **การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย**. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต.
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
- พิเชษฐ์ เมลานันท์ และคนอื่นๆ. (2550). “รายงานพิเศษ เลี่ยงไม่ได้ที่กฎหมายจะย้อนหลัง,”
วารสารกฎหมายใหม่. 88 (ค.ค.), 4-13.
- โกสิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่นๆ. (2542). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2547). **ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของ
รัฐบาล**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2548). วารสารรัฐศาสตร์ 21 ปีรัฐศาสตร์ มสธ. นนทบุรี:
 ห้างหุ้นส่วน พิมพ์อักษร.

มานิตย์ จุมปา. (2548). คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
 กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

มีชัย ฤชุพันธุ์. (2549). การบรรยายพิเศษ เรื่องวิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคำวินิจฉัยของศาล
 รัฐธรรมนูญ ตาม “โครงการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ในการกิจของศาล
 รัฐธรรมนูญ”. กรุงเทพฯ: บริษัท พีเพรส จำกัด.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 วันที่
 10 พฤษภาคม 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 วันที่
 23 มีนาคม 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495. ราชกิจจา
 นุเบกษา. เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ
 วันที่ 20 มิถุนายน 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 91 ตอนที่ 169
 วันที่ 7 ตุลาคม 1517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 95 ตอนที่ 146
 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 22 ธันวาคม 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 216 วันที่
 9 ธันวาคม 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35ก วันที่ 9 มิถุนายน 2541

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนที่ 114ก วันที่ 8 พฤศจิกายน 2549

ราชบุรดิเรกฤทธิ, พระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวง. (2468). เล็กเชอร์ราชบุรี. พระนคร: กรุงเทพฯ
 บรรณาการ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาล
 รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคนอื่นๆ. (2550). บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกรณียุบ
พรรคการเมือง. แหล่งที่มา www.Prachatai.com/05web/th/home/page2.ph?mod=mod
(6 กรกฎาคม 2550)
- วรพจน์ วิศวพิษฐ์. (2543). สิทธิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วาสนา เพิ่มลาภ. (2549). เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่อง “กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา” วันที่ 28-29 มกราคม 2549. [เชียงใหม่]: สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
แม่ฟ้าหลวง.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชกันฑารักษ์. (2530). พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.
กรุงเทพฯ: ฝ่ายตำราและเอกสาร มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ และคนอื่นๆ. (2546). โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของ
ศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่1 ส่วนที่2 (ปี2545) (คำวินิจฉัยที่ 32/2543ถึง
คำวินิจฉัยที่64/2543). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วัธ ดิงสมิตร. (2550). “กฎหมายมีผลย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่,” วารสาร
กฎหมายใหม่. 5, 86 (ส.ค.), 43-45.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. (2544). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ:
ม.ป.พ.
- วุฒิกกร อินทรวงศ์. (2535). กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และ
เชิงวิเคราะห์แนวความคิด. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง กฎหมายทั้งหลายสิ้นสุดลงตามด้วยหรือไม่.
แหล่งที่มา www.pub-lsw.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=1009 (7 ตุลาคม 2550)
- สมยศ เชื้อไทย. (2543). นิติปรัชญาเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2549). หลักกฎหมายเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สิดา สอนศรี และคนอื่นๆ. (2546). พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะ
ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2550). ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง.
แหล่งที่มา www.prachatai.com/05web/th/home/pag2.php?mod=mod-pten
(29 พฤษภาคม 2550)

สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ. (2545). ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ.

สถาบันพระปกเกล้า เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบัน พระปกเกล้าครั้งที่ 4

“5 ปีกับการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

เสน่ห์ จามริก. (2529). การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ ชุดศึกษาวิจัยพัฒนาสิทธิ

มนุษยชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.

แสน โพนไชยา. (2550). “กฎหมายที่มีผลย้อนหลัง,” วารสารกฎหมายใหม่. 5, 88 (ต.ค.), 64 – 69.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2547). รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่

3 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ”. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.

เพรส จำกัด.

_____. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.

_____. (2548). รายงานการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.

เพรส จำกัด.

_____. (2548). ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ:

บริษัท พี.เพรส จำกัด.

_____. (2549). คำแถลงการณ์ปิดคดีของพรรคไทยรักไทย. เรื่องพิจารณาที่ 20 21

22 /2551. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข่าวที่ 36/2550 วันที่ 30 พฤษภาคม

2550 แหล่งที่มา www.concort.or.th (6 มิถุนายน 2550)

หยุด แสงอุทัย. (2517). พรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: ดวงกมล.

_____. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

อดุล วิเชียรเจริญ. (2534). “รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติสมัยใหม่,” รัฐสภาสาร. 39, 6 (มิ.ย.).

อมร จันทรมาน. (2547). “แนวคิดในการจัดการเลือกตั้ง,” วารสารการเลือกตั้ง. 6, 64

(ส.ค.- ก.ย.)

อมร รักษาสัตย์. (2546). ปรัชญารัฐศาสตร์ของศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์. กรุงเทพฯ:

วิ.เจ.พรินต์.

_____. (2546). ห้าปีแห่งการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง.สถาบันพระปกเกล้า

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 “5 ปีกับการปฏิรูป

การเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2550) “ความคิดเห็นต่อคดียุบพรรค” ของ ศ.ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน.

<http://www.Gunne2007.wordpress.Com/2007/06/08> (8/6/2007) (22 กรกฎาคม 2550)

- Duverger, M. (1967). **Political Parties**. London: Methuen & Co. Ltd.
- Feeley, M.M. & Rubin, E.L. (2000). **Judicial policy making and the modern state: how the courts reformed America's prisons**. UK.: Cambridge University Press.
- Goodman, W. (1960). **The Two – party System in the United States**. Canada: D. Nostrand Company.
- Gunday, M. (1972). **Partienwesen in der BRD and in der Turtei**. Jur.Diss : Heidelberg.
- Joseph Lapalombara and Myren Weiner .(1966). **Political Parties and Political Development** : Princeton University
- Leiserson, A. (1958). **Parties and politics: an institutional behavioral approach**. New York: Alfred A. Knopf.
- Ranney, A. (1958). **The governing of men**. New York: Hold, Rinehart and Winston.
- Sampford, C. (2006). **Retrospectively and the Rule of Law**. UK.: Oxford University Press.
- Sorauf, F.J. (1966). **Party politics in America & Canada**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Venice Commission – Commission de Venise. (2000). **European commission for democracy through law**. Available form [www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf\(2000\)001-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/cdl-inf(2000)001-E.asp) (4 November 2007)

ภาคผนวก ก

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)



EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

GUIDELINES ON PROHIBITION

AND DISSOLUTION OF POLITICAL PARTIES

AND ANALOGOUS MEASURES

Adopted by the Venice Commission

at its 41st plenary session

(Venice, 10 – 11 December, 1999)

I. Introduction

At the request of the Secretary General of the Council of Europe, the European Commission for Democracy through Law conducted a survey on the prohibition of political parties and analogous measures.

Countries which co-operate with the Venice Commission were invited to answer a questionnaire on the prohibition of political parties, covering the existence of rules prohibiting political parties or providing for similar measures in order to study the situation existing in different countries. 40 countries contributed to the study.

The conclusions of the study highlighted the following issues:

- a. party activities everywhere are guaranteed by the principle of freedom of association;
- b. there is a possibility to sanction political parties that do not respect a certain set of rules, through prohibition and dissolution of political parties, in a number of countries which answered the questionnaire;

- c. the procedure regarding measures restricting the activities of the political parties show the authorities' concern to respect the principle of freedom of association.

The Commission adopted the report on prohibition of political parties and analogous measures (CDL-INF (98) 14) at its 35th plenary meeting in Venice, 12-13 June 1998. The study provided a good starting point for further analysis of the question. Considering the importance of the issue the Commission decided to continue its work with a view to drafting guidelines in this field.

The Sub-Commission on democratic institutions at its 6th meeting (Venice, 10 December 1998) appointed Rapporteurs to draw up preliminary draft guidelines on the prohibition of political parties and analogous measures for its first meeting in 1999.

The draft guidelines on the prohibition of political parties were discussed by the Sub-Commission on democratic institutions during its meeting on 17 June 1999. Members of the Sub-Commission introduced a number of changes in the text prepared by Mr Alexandru Farcas and revised by the Secretariat on the basis of comments by Messrs Kaarlo Tuori and Joseph Said Pullicino. In addition, the Secretariat was asked to prepare an explanatory memorandum to the guidelines.

The Sub-Commission on democratic institutions further discussed the draft guidelines on the prohibition of political parties and analogous measures and the explanatory report during its meeting in Venice on 9 December 1999 and decided to submit them to the plenary session. The Venice Commission adopted both documents and decided to forward them to the Parliamentary Assembly and the Secretary General (41st plenary meeting, Venice, 10 - 11 December 1999).

II. Guidelines on prohibition of political parties and analogous measures

The Venice Commission:

Being committed to the promotion of the fundamental principles of democracy, the rule of law and the protection of human rights, in a context of enhanced democratic security for all, throughout the entire Council of Europe area,

Taking into account the essential role of political parties in any democracy, considering that freedom of political opinion and freedom of association, including political association, represent fundamental human rights guaranteed by the European Convention on the Protection of Human Rights and are primordial elements of any genuine democracy as envisaged by the Statute of the Council of Europe,

Having particular regard to States' practice in the field of protecting (and of organising) the exercise of the rights to freedom of association and to freedom of expression,

Committed to the principle that these rights cannot be restricted other than by a decision of a competent judicial body in full respect of the rule of law and the right to a fair trial,

Recognising the need to further promote future standards in this field, based on the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and on the values of the European legal heritage,

Has adopted the following guidelines:

1. States should recognise that everyone has the right to associate freely in political parties. This right shall include freedom to hold political opinions and to receive and impart information without interference by a public authority and regardless of frontiers. The requirement to register political parties will not in itself be considered to be in violation of this right.
2. Any limitations to the exercise of the above-mentioned fundamental human rights through the activity of political parties shall be consistent with the relevant provisions of

the European Convention for the Protection of Human Rights and other international treaties, in normal times as well as in cases of public emergencies.

3. Prohibition or enforced dissolution of political parties may only be justified in the case of parties which advocate the use of violence or use violence as a political means to overthrow the democratic constitutional order, thereby undermining the rights and freedoms guaranteed by the constitution. The fact alone that a party advocates a peaceful change of the Constitution should not be sufficient for its prohibition or dissolution.
4. A political party as a whole can not be held responsible for the individual behaviour of its members not authorised by the party within the framework of political/public and party activities.
5. The prohibition or dissolution of political parties as a particularly far-reaching measure should be used with utmost restraint. Before asking the competent judicial body to prohibit or dissolve a party, governments or other state organs should assess, having regard to the situation of the country concerned, whether the party really represents a danger to the free and democratic political order or to the rights of individuals and whether other, less radical measures could prevent the said danger.
6. Legal measures directed to the prohibition or legally enforced dissolution of political parties shall be a consequence of a judicial finding of unconstitutionality and shall be deemed as of an exceptional nature and governed by the principle of proportionality. Any such measure must be based on sufficient evidence that the party itself and not only individual members pursue political objectives using or preparing to use unconstitutional means.
7. The prohibition or dissolution of a political party should be decided by the Constitutional court or other appropriate judicial body in a procedure offering all guarantees of due process, openness and a fair trial.

III. Explanatory report to guidelines on the prohibition of political parties and analogous measures

The Venice Commission report on the prohibition of political parties and analogous measures ([CDL-INF \(98\) 14](#)) revealed that there is a wide variety of approaches to this issue in different States. The aim of the guidelines on the prohibition of political parties and analogous measures is to establish a set of common principles for all member States of the Council of Europe and other countries sharing the same values, which are reflected in the European Convention on Human Rights. The European Convention on Human Rights is not only an effective instrument of international law but also "a constitutional instrument of the European public order". Therefore, the best way to explain certain provisions of the guidelines is by reference to the relevant articles of this particular Convention.

I

1. The right to associate freely in political parties forms an integral part of the freedom of association protected under Article 11 of the European Convention on Human Rights in the following terms:

"1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others [...]"

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or the administration of the State."

2. Although this Article does not mention specifically freedom to form political parties but freedom of association in general, the European Court of Human Rights has repeatedly applied this provision in cases directly related to freedom of association within the framework of political parties.

3. The right to receive and impart information without interference by public authority and regardless of frontiers is rooted in Article 10 of the European Convention on Human Rights providing that:

"1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2 The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary".

4. At present the right of freedom of association in the context of the Convention is interpreted, in most cases, together with Article 10. In its case law the European Court of Human Rights established that:

"Notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10. The protection of opinions and freedom to express them is one of the objectives of the freedoms of assembly and association as enshrined in Article 11. That applies all the more in relation to political parties in view of their essential role in ensuring pluralism and the proper functioning of democracy".

5. Whereas freedom of association, including freedom to form political parties, must be regarded as one of the corner stones of pluralist democracy, restrictions to this right may be justified in a democratic society, in accordance with para. 2 of Article 11. Moreover, Article 17 of the European Convention on Human Rights allows a state to impose a restraint upon a programme a political party might pursue. It provides:

"Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention".

6. Therefore, the usual practice in a number of European States requiring registration of political parties, even if it were regarded as a restriction of the right to freedom of association and freedom of expression, would not *per se* amount to a violation of rights protected under Articles 11 and 10. On the other hand any restriction must be in conformity with principles of *legality* and *proportionality*.

II

7. No State can impose limitations based only on its internal legislation, ignoring its international obligations. This rule should be applied in normal times as well as in cases of public emergencies. This approach is confirmed by the practice of the European Court of Human Rights.

8. The European Court of Human Rights upheld on several occasions in its jurisprudence that political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy and that in view of the importance of democracy in the European Convention on Human Rights system, an association, including a political party, is not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities are regarded by the national authorities as undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions.

9. Any derogation from the European Convention on Human Rights should be made in respect of the provisions of Article 15 of the European Convention on Human Rights, that provides that they should not be in breach of other international obligations of the State (para.1) and should be of a temporary duration (para.3).

III

10. As mentioned in the previous paragraph, prohibition or dissolution of political parties can be envisaged only if it is necessary in a democratic society and if there is concrete evidence that a party is engaged in activities threatening democracy and fundamental freedoms. This could

include any party that advocates violence in all forms as part of its political programme or any party aiming to overthrow the existing constitutional order through armed struggle, terrorism or the organisation of any subversive activity.

11. Most contemporary constitutions establish mechanisms for the protection of democracy and fundamental freedoms. In numerous states the general ban on the creation of para-military formations, parties that are a threat to the existence of the state or its independence, is expressly included in legislation on political parties or in the constitution.

12. A party that aims at a peaceful change of the constitutional order through lawful means cannot be prohibited or dissolved on the basis of freedom of opinion. Merely challenging the established order in itself is not considered as a punishable offence in a liberal and democratic state. Any democratic society has other mechanisms to protect democracy and fundamental freedoms through such instruments as free elections and in some countries through referendums when attitudes to any proposal to change the constitutional order in the country can be expressed.

IV

13. No political party should be held responsible for the behaviour of its members. Any restrictive measure taken against a political party on the basis of the behaviour of its members should be supported by evidence that he or she acted with the support of the party in question or that such behaviour was the result of the party's programme or political aims. Where these links are missing or cannot be established the responsibility should fall entirely on the party member.

V

14. The prohibition or dissolution of a political party is an exceptional measure in a democratic society. If relevant state bodies take a decision to seize the judicial body on the question of prohibition of a political party they should have sufficient evidence that there is a real threat to the constitutional order or citizens' fundamental rights and freedoms.

15. As was indicated in part III of this report the competent bodies should have sufficient evidence that the political party in question is advocating violence (including such specific demonstrations of it such as racism, xenophobia and intolerance), or is clearly involved in

terrorist or other subversive activities. State authorities should also evaluate the level of threat to the democratic order in the country and whether other measures, such as fines, other administrative measures or bringing individual members of the political party involved in such activities to justice, could remedy the situation.

16. Obviously, the general situation in the country is an important factor in such an evaluation. At the same time, standards of the developing European democratic practice must also be taken into consideration as already observed in previous paragraphs. Even in the case of a state of emergency, international obligations of the State should be observed and any measures of exceptional character should have a clearly defined temporary effect in compliance with Article 15 of the European Convention on Human Rights.

VI

17. Both points 6 and 7 of the guidelines deal with the role of the judiciary in the prohibition or dissolution of political parties, therefore they can be treated together.

18. The role of the judiciary is essential in the prohibition or dissolution of political parties. As is clear from the Venice Commission report, there can be different judicial bodies competent in this field. In some states it lies within the sole competence of Constitutional courts whereas in others it is within the sphere of ordinary courts.

19. Regardless of the judicial authority competent in this field the first stage should be to find unconstitutionality in the activities of a political party. The court should examine the evidence presented against a political party and define whether the latter has committed a serious offence against the constitutional order. If this is the case, the competent judicial authority should decide on the prohibition or dissolution in a procedure offering all guarantees of due process, openness and fair trial and in respect of the standards established by the European Convention on Human Rights.

ภาคผนวก ข

คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย
(คณะกรรมการเวนิส)



คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย

(คณะกรรมการเวนิส)

แนวทางว่าด้วยข้อห้ามและการยุบพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

รับรองโดยคณะกรรมการเวนิส

ในการประชุมคณะกรรมการฯ เต็มคณะครั้งที่ 41

(ณ เมืองเวนิส ระหว่างวันที่ 10-11 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542))

แปลโดย ณัฏฐรา อภิชาติพงษ์

1. บทนำ

ด้วยการร้องขอของเลขาธิการคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยประชาธิปไตยผ่านทางกฎหมาย จึงได้ทำการสำรวจเรื่องข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

ในการนี้ ประเทศที่เข้าร่วมในคณะกรรมการเวนิส ได้รับเชิญให้ตอบแบบสอบถามเรื่องข้อห้ามของพรรคการเมือง โดยครอบคลุมถึงกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมือง หรือการเตรียมมาตรการที่คล้ายคลึงกัน เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการศึกษาด้านการณที่ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ซึ่งประเทศที่เป็นกรณีศึกษานี้ มีจำนวน 40 ประเทศ

จากการศึกษาดังกล่าว ได้ข้อสรุปที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

- ก. กิจกรรมของพรรคการเมืองในทุกที่ที่ได้รับการรับรองโดยหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม
- ข. ในหลายประเทศที่ตอบแบบสอบถาม พบว่ามีความเป็นไปได้ในการแทรกแซงพรรคการเมืองที่ไม่เคารพกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้บางประการ โดยการมีข้อห้ามและการยุบพรรคการเมือง
- ค. กระบวนการเกี่ยวกับมาตรการในการจำกัดกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้ที่อยู่ในอำนาจมีความใส่ใจเรื่องการเคารพหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

คณะกรรมการฯ ได้รับรองรายงานว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน (ซีดีแอล – ไอเอ็นเอฟ (98) 14) ในการประชุมคณะกรรมการฯ เต็มคณะ ครั้งที่ 35 ณ เมืองเวนิส ระหว่างวันที่ 12 – 13 มิถุนายน 1998 (พ.ศ. 2541) การศึกษาครั้งนี้ถือเป็น

จุดเริ่มต้นที่ดีในการวิเคราะห์คำถามต่อไป เมื่อเห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการฯ จึงได้ตัดสินใจที่จะทำงานไปโดยการร่างแนวทางเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ในการประชุมคณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยสถาบันด้านประชาธิปไตย ครั้งที่ 6 (ณ เมืองเวนิส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1998 (พ.ศ. 2541) ได้มอบหมายให้ผู้เสนอรายงานการประชุม ดำเนินการเบื้องต้นในการร่างแนวทางเกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน สำหรับการประชุมว่าด้วยเรื่องดังกล่าวเป็นครั้งแรกในปี 1999 (พ.ศ. 2542)

ที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยสถาบันด้านประชาธิปไตยได้อภิปรายเกี่ยวกับร่างแนวทางเกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 1999 (พ.ศ. 2542) โดยที่สมาชิกคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้ริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงด้วยบทที่ นายอเล็กซานดรู ฟาร์คาส (Mr Alexandru Farcas) ได้จัดเตรียมไว้ และสำนักงานเลขาธิการได้ทำการแก้ไขโดยยึดหลักที่ นายเมสส์ คาร์โล ทูโอรี (Messrs Kaarlo Tuori) และนายโจเซฟ ซาอิด พุลลิซิโน (Joseph Said Pullicino) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ นอกจากนี้ ยังมีการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการจัดทำบันทึกช่วยจำเพื่อช่วยขยายความแนวทางดังกล่าวด้วย

คณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยสถาบันด้านประชาธิปไตยยังได้อภิปรายต่อไปเกี่ยวกับการร่างแนวทางว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน รวมถึงรายงานโดยละเอียดที่จัดทำขึ้นในระหว่างการประชุม ณ เมืองเวนิส เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542) และมีมติให้นำเอกสารทั้งสองฉบับเสนอต่อที่ประชุมเต็มคณะ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการเวนิสได้รับรองเอกสารดังกล่าว และมีมติให้ส่งต่อไปยังที่ประชุมรัฐสภาและการประชุมเลขาธิการ (การประชุมเต็มคณะฯ ครั้งที่ 41 ณ เมืองเวนิส ระหว่างวันที่ 10 – 11 ธันวาคม 1999 (พ.ศ. 2542))

2. แนวทางเกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

คณะกรรมาธิการเวนิส :

ให้คำมั่นว่าจะส่งเสริมหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ในบริบทของการส่งเสริมความมั่นคงทางประชาธิปไตยให้กับทุกประเทศในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป

ตระหนักถึงบทบาทที่จำเป็นของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม อีกทั้งยังคำนึงถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมถึงการรวมกันเป็นสมาคมทางการเมือง ซึ่งแสดงถึงสิทธิมนุษยชนขั้น

พื้นฐานที่รับประกันโดยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเป็นปัจจัยแรกเริ่มของประชาธิปไตยที่แท้จริง ดังเช่น ที่ธรรมนูญแห่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้สังเกตเห็น

ให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในด้านการคุ้มครอง (และการจัดการ) การใช้สิทธิในด้านเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ยึดมั่นหลักการที่ว่าสิทธิต่างๆ เหล่านี้ไม่อาจถูกจำกัดได้ นอกเสียจากว่าเป็นความเห็นชอบของศาลสิทธิมนุษยชนที่เชื่อถือได้โดยเคารพในหลักนิติธรรมและสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมอย่างที่สุด

ยอมรับว่ามีความจำเป็นต้องส่งเสริมมาตรฐานในด้านนี้ต่อไปในอนาคต โดยตั้งอยู่บนข้อกำหนดของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและคำนิยามของการสืบทอดทางกฎหมายของยุโรป

จึงให้การรับรองแนวทางดังต่อไปนี้ :

1. ประเทศต่างๆ ควรระลึกว่าคนทุกคนมีสิทธิที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองอย่างเสรี โดยสิทธินี้ให้หมายรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และเสรีภาพที่จะรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยไร้พรมแดนและปราศจากการถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐ ในการนี้ถ้าฟังความต้องการในการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองเองจะไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธินี้
2. ข้อจำกัดใดๆ ในการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานดังที่กล่าวมาข้างต้นโดยผ่านกิจกรรมของพรรคการเมือง ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ในยามปกติเช่นเดียวกับในสถานการณ์ฉุกเฉิน
3. การห้ามหรือการถูกบังคับให้ยุบพรรคการเมืองอาจถือเป็นการสมควรได้ในกรณีของพรรคการเมืองที่โฆษณาชวนเชื่อให้ใช้ความรุนแรง หรือใช้ความรุนแรงเป็นวิธีการทางการเมืองเพื่อล้มล้างข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย อันจะเป็นการบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับประกันโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียวที่พรรคการเมืองส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างสันตินั้นไม่ควรถือว่าเป็นเพียงพอที่จะมีการห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง
4. พรรคการเมืองหนึ่งๆ โดยรวม ไม่อาจรับผิดชอบต่อพฤติกรรมส่วนบุคคลของสมาชิกที่ไม่ได้กระทำการในนามของพรรคการเมือง ในกรอบของกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมสาธารณะ และกิจกรรมพรรคการเมือง

5. การห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นมาตรการเฉพาะที่ใกล้ชิดนั้น ควรถูกใช้เมื่อการควบคุมถึงขีดสุดเท่านั้น โดยก่อนที่จะขอให้ศาลสถิตยุติธรรมสั่งห้ามหรือยุบพรรคการเมืองหนึ่งๆ นั้น รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐควรประเมินตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องของประเทศว่าพรรคการเมืองนั้นๆ ได้แสดงว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยทางการเมืองที่เป็นเสรีและเป็นประชาธิปไตยหรือต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ รวมทั้งประเมินว่าควรใช้มาตรการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าในการป้องกันอันตรายนั้นหรือไม่

6. มาตรการทางกฎหมายที่นำไปสู่การห้ามหรือการยุบพรรคการเมืองโดยถูกบังคับตามกฎหมาย ให้มาจากการพิพากษาของศาลว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ได้เป็นไปตามปกติ และเป็นการปกครองโดยหลักของความสมดุล ทั้งนี้ มาตรการใด ๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่า ตัวพรรคการเมืองเอง ไม่ใช่สมาชิกโดยส่วนตัว ที่เป็นผู้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยใช้หรือเตรียมการเพื่อใช้วิธีการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

7. ข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ควรเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสถิตยุติธรรมอื่นๆ ที่เหมาะสมที่มีกระบวนการที่ใช้หลักประกันถึงขั้นตอนที่เหมาะสมและการพิจารณาที่ดีที่เปิดเผยและยุติธรรม

3. รายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับแนวทางว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน

รายงานของคณะกรรมการเวนิส ว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน (ซีดีแอล – ไอเอ็นเอฟ (98) 14) เผยว่ามีแนวทางการศึกษาในประเด็นนี้หลายแนวทางในประเทศต่างๆ เป้าหมายของแนวทางว่าด้วยข้อห้ามของพรรคการเมืองและมาตรการในลักษณะเดียวกัน คือ การวางหลักการร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ที่มีค่านิยมเดียวกัน ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นั้น ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ยังสามารถเป็น “เครื่องมือทางรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาความสงบของยุโรป” ดังนั้นทางที่ดีที่สุดที่จะอธิบายข้อกำหนดที่ชัดเจนของแนวทางดังกล่าว คือการอ้างถึงมาตราที่เกี่ยวข้องในอนุสัญญานี้โดยเฉพาะ

1. สิทธิในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นอิสระนั้น ก่อให้เกิดส่วนที่บูรณาการของเสรีภาพว่าด้วยการสมาคม ที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 11 ที่มีข้อความดังนี้

“ 1. คนทุกคนมีสิทธิแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติ และมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมกับผู้อื่น [...]

2. ไม่มีข้อจำกัดใดในการใช้สิทธิต่างๆ เหล่านี้ นอกเสียจากว่าถูกระบุไว้ในกฎหมายและมีความจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตยในเรื่องประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อการป้องกันความไม่สงบหรืออาชญากรรม รวมถึงเพื่อคุ้มครองสุขภาพหรือศีลธรรม หรือเพื่อความปลอดภัยสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น โดยไม่ให้มาตรานี้เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดโทษตามข้อกำหนดที่ชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิต่างๆ เหล่านี้ โดยกองกำลังทหาร ตำรวจ หรือรัฐบาล

2. แม้ว่ามาตรานี้ไม่เอ่ยถึงเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองโดยเฉพาะ แต่เอ่ยถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมโดยทั่วไป ศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้นำบทบัญญัตินี้ไปใช้ซ้ำในคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมในกรอบของพรรคการเมือง

3. สิทธิที่จะรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการถูกแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นไปอย่างไร้พรมแดนนั้นมีรากฐานอยู่ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 10 ที่ว่า

“1. คนทุกคนมีสิทธิแห่งเสรีภาพในการแสดงออก โดยใช้สิทธินี้รวมไปถึงเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น รวมทั้งเสรีภาพที่จะรับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิด โดยปราศจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐ และเป็นไปอย่างไร้พรมแดน แต่ไม่ให้มาตรานี้กีดกันประเทศจากการเรียกร้องการออกใบอนุญาตวิชาชีพเกี่ยวกับการกระจายเสียง โทรทัศน์ หรือภาพยนตร์

2. การให้เสรีภาพเหล่านี้ ซึ่งหมายรวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบอาจขึ้นอยู่กับแบบแผน เงื่อนไข ข้อจำกัด หรือบทลงโทษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและมีความจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตย ในเรื่องประโยชน์ของความมั่นคงของประเทศ การบูรณาการดินแดน หรือความปลอดภัยสาธารณะ เพื่อป้องกันความไม่สงบ หรืออาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพหรือศีลธรรม เพื่อปกป้องชื่อเสียงหรือสิทธิของผู้อื่น เพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาโดยลับ หรือเพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจและความยุติธรรมของศาล”

4. ปัจจุบัน ในกรณีส่วนใหญ่สิทธิแห่งเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมในบริบทของอนุสัญญาฉบับนี้ได้ถูกนำมาตีความร่วมกับมาตรา 10 ซึ่งในการนี้ ศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดว่า

“แม้ว่ามาตรา 11 มีบทบาทที่เป็นอิสระ และมีการนำมาใช้ในขอบเขตเฉพาะ แต่ก็ต้องนำมาพิจารณาในแง่ของมาตรา 10 ด้วย การคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นนั้น เป็นหนึ่งในหลายวัตถุประสงค์ของเสรีภาพในการชุมนุมและการรวมกันเป็นสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ซึ่งมีการประยุกต์ใช้กับมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ด้วยมุมมองว่าเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งในการเสริมสร้างพหุนิยมและการทำหน้าที่ของประชาธิปไตยอย่างเหมาะสม”

5. ด้วยเหตุที่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมถึงเสรีภาพที่จะจัดตั้งพรรคการเมือง ต้องถือว่าเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ดังนั้น ข้อจำกัดที่มีต่อสิทธินี้ อาจจะมีเหตุผลได้ในสังคมประชาธิปไตย อันเป็นไปตามมาตรา 11 วรรค 2 นอกจากนี้ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 17 ยังอนุญาตให้ประเทศหนึ่งๆ กำหนดโทษต่อแผนการที่พรรคการเมืองหนึ่งๆ อาจจะสามารถได้ โดยระบุว่า

“ ไม่มีใครใดในอนุสัญญานี้ที่อาจถูกตีความเป็นภัยต่อประเทศ กลุ่ม หรือบุคคลใด ๆ ได้ว่ามีสิทธิที่จะเข้าในกิจกรรมหรือกระทำการใดๆ อันมุ่งเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพที่ได้ประกาศไว้ ณ ที่นี้ หรือมุ่งเป็นการจำกัดการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมากไปกว่าที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้”

6. ดังนั้น การปฏิบัติที่ถือเป็นปกติในประเทศในยุโรปหลายประเทศที่ต้องการให้มีการลงทะเบียนพรรคการเมืองแม้จะถูกจัดว่าเป็นการจำกัดสิทธิแห่งเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม และเสรีภาพในการแสดงออก นั้น โดยตัวมันเองไม่ถึงกับการเป็นการละเมิดสิทธิตามที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรา 11 และ 10 หรือในอีกแง่หนึ่ง ข้อจำกัดใดๆ จะต้องสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายและความสมดุล

7. ประเทศใดๆ ไม่สามารถวางข้อจำกัดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของประเทศตนเพียงอย่างเดียว โดยละเลยพันธกรณีระหว่างประเทศ กฎข้อนี้ควรนำไปใช้

ทั้งในยามปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งการปฏิบัติการของศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ยืนยันแนวคิดนี้

8. ศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ยึดถือประมวลคำพิพากษาในโอกาสต่างๆที่ว่า พรรคการเมืองเป็นรูปแบบหนึ่งของการรวมกันเป็นสมาคมที่มีความจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของประชาธิปไตยอย่างเหมาะสม และเมื่อมองความสำคัญของประชาธิปไตยในระบบอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การรวมกันเป็นสมาคม ซึ่งรวมทั้งพรรคการเมือง แล้ว ก็ไม่ได้อยู่นอกเหนือความคุ้มครองที่อนุสัญญามีให้ตามปกติ เพราะกิจกรรมที่มีนั้น ทางรัฐบาลของประเทศ ถือว่าเป็นการบั่นทอนโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ และต้องการให้มีข้อจำกัด

9. การเบี่ยงเบนจากอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ควรกระทำด้วยความเคารพต่อบทบัญญัติของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 15 ที่กำหนดว่าไม่ควรฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศอื่น (วรรค 1) และควรเป็นไปเพียงชั่วคราว (วรรค 3)

10. สืบเนื่องจากย่อหน้าที่แล้ว ข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมืองอาจได้รับความสนใจขึ้นมา เพียงเพราะหากมีความจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตย และหากมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองหนึ่งๆ ข้องเกี่ยวกับกิจกรรมที่เป็นการคุกคามประชาธิปไตย และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ อาจรวมถึงพรรคการเมืองที่มีแผนการทางการเมืองที่มีส่วนสนับสนุนให้มีการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ หรือพรรคการเมืองใดๆ ที่โค่นล้มความสงบเรียบร้อยตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ โดยอาศัยการต่อสู้ด้วยอาวุธ การก่อการร้าย หรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่มีแนวโน้มที่จะล้มล้าง

11. รัฐธรรมนูญร่วมสมัยส่วนใหญ่สร้างกลไกเพื่อการปกป้องรักษาประชาธิปไตยและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยหลายประเทศมีการประกาศห้ามริเริ่มการรวมตัวในรูปแบบคล้ายหน่วยทหารหรือพรรคการเมืองที่มีลักษณะคุกคามการดำรงอยู่หรือเอกราชของชาติ การประกาศห้ามดังกล่าวนี้เป็นที่ชัดเจนว่าบรรจุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ

12. พรรคการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐธรรมนูญอย่างสันติโดยอาศัยวิธีการทางกฎหมายนั้น ไม่อาจถูกห้ามหรือถูกยุบบนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ลำพังเพียงการทำลายโครงสร้างที่ดำรงขึ้นมานั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดที่อาจถูกลงโทษได้ในประเทศเสรีและเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ สังคมประชาธิปไตยที่มีกลไกอื่นๆ เพื่อการ

ปกป้องรักษาประชาธิปไตยและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่น การเลือกตั้งเสรี และบางประเทศก็ผ่านการทำประชามติ หากมีทัศนคติข้อเสนอใดเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐธรรมนูญในประเทศ ก็สามารถแสดงออกได้

13. ไม่ควรมีพรรคการเมืองใดที่สมควรรับผิดชอบพฤติกรรมของสมาชิกพรรคอื่นๆ แต่ควรสนับสนุนมาตรการที่เข้มงวดต่อพรรคการเมืองบนพื้นฐานของพฤติกรรมของสมาชิกพรรค โดยมีหลักฐานว่าเขาหรือเธอได้กระทำการโดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคที่มีปัญหา หรือหลักฐานว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลจากโครงการของพรรคหรืออุดมการณ์ของพรรค ทั้งนี้ การที่ความเชื่อมโยงต่างๆ เหล่านี้หายไปหรือไม่ถูกสร้างขึ้นนั้น ควรรับผิดชอบทั้งหมดจึงควรตกอยู่กับสมาชิกของพรรค

14. ข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมืองหนึ่งๆ นั้นถือเป็นมาตรการยกเว้นในสังคมประชาธิปไตย หากองค์กรที่เกี่ยวข้องของรัฐเห็นชอบให้ยึดสถาบันตุลาการเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมือง ก็ควรมีหลักฐานที่เพียงพอว่าได้มีการคุกคามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองจริงๆ

15. อ้างถึงส่วนที่ 3 ในรายงานฉบับนี้ องค์การที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายควรมีหลักฐานเพียงพอว่า พรรคการเมืองที่มีปัญหานั้นกำลังทำการละเมิด (รวมถึงการประท้วงที่เฉพาะเจาะจง เช่น ลัทธิเหยียดผิว ความรังเกียจชาวต่างชาติ และการไม่เห็นด้วยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง) หรือไปเข้าพวกกับผู้ก่อการร้ายหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการโค่นล้มอำนาจอย่างชัดเจน นอกจากนี้ รัฐบาลยังควรประเมินระดับของการคุกคามที่มีต่อโครงสร้างประชาธิปไตยในประเทศ และประเมินว่าจะสามารถนำมามาตรการอื่นๆ มาแก้ไขสถานการณ์ได้หรือไม่ เช่น การจ่ายค่าปรับ มาตรการทางการบริหารหรือ การนำเอาสมาชิกของพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวในนามของตนเองมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

16. เป็นที่ชัดเจนว่า สถานการณ์ทั่วไปในประเทศนับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการประเมินดังกล่าว ในเวลาเดียวกัน มาตรฐานการพัฒนาดำเนินการทางประชาธิปไตยของยุโรปก็ต้องถูกนำมาพิจารณาด้วยตามที่เห็นได้จากวรรคก่อน แม้ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน พันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศนั้นๆ ก็ควรนำมาพิจารณาด้วย และมาตรการในลักษณะที่

เป็นข้อยกเว้นก็ควรจะมีผลกระทบชั่วคราวตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 15

17. ทั้งจุดที่ 6 และ 7 ของแนวทางฯ นั้น เกี่ยวพันกับบทบาทของศาลในเรื่องข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ดังนั้น จึงสามารถนำมาใช้ร่วมกันได้

18. บทบาทของศาลมีความสำคัญต่อข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง รายงานของคณะกรรมาธิการเวนิส มีความชัดเจนว่า สามารถมีองค์กรด้านศาลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในด้านนี้ได้ บางประเทศให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพียงผู้เดียว ในขณะที่ในบางประเทศถือว่าอยู่ในขอบเขตของศาลปกติ

19. หากไม่มีองค์กรด้านศาลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในด้านนี้ สิ่งแรกที่ต้องทำคือ หาว่ากิจกรรมของพรรคการเมืองหนึ่งๆ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลควรตรวจสอบหลักฐานความผิดของพรรคการเมืองนั้นๆ และกำหนดว่าพรรคนั้นไม่กระทำผิดต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นกรณีเช่นนี้ องค์กรด้านศาลที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในด้านนี้ควรวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อห้ามหรือการยุบพรรคการเมือง ที่สามารถรับประกันถึงกระบวนการที่เหมาะสม การเปิดกว้าง และการได้ส่วนที่เป็นธรรม โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานที่อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตั้งไว้

ภาคผนวก ก

ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
เสียงเสียงน้อย

ความเห็นในคำวินิจฉัยส่วนตน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เสียงเสียงน้อย

ประเด็นวินิจฉัย ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 3

1. นายปัญญา ถนอมรอด

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้หรือไม่ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 3 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรค ” ประกาศฉบับดังกล่าวประกาศเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2549 แต่การกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองในคดีนี้เกิดขึ้นระหว่างวันที่พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 มีผลบังคับจนถึงวันที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาลบดังกล่าว กล่าวคือ ระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 จนถึงวันที่ 2 เมษายน 2549 จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า ความในข้อ 3 แห่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 มีผลใช้บังคับย้อนหลังกับการกระทำอันเป็นเหตุยุบพรรคในคดีนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายที่ดีนั้นต้องตราขึ้นโดยอาศัยหลักนิติธรรม กล่าวคือ กฎหมายต้องตราขึ้นโดยสถาบันซึ่งประชาชนพลเมืองยอมรับนับถือให้มีสิทธิและอำนาจที่ตราขึ้นบังคับได้กฎหมายจะต้องยอมรับในหลักที่ว่า ประชาชนทุกคนในประเทศนั้นมีเกียรติและเสมอกัน ในกฎหมายจะไม่มี ผู้หนึ่งผู้ใดที่จะได้ประโยชน์จากกฎหมายยิ่งไปกว่าผู้อื่น กฎหมายจะกำหนดให้เอาตัวประชาชนผู้ใดไปลงโทษไม่ได้ เว้นไว้แต่ว่าประชาชนผู้นั้นจะได้กระทำการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ก่อนแล้วว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด

เมื่อพิจารณาหลักนิติธรรมข้างต้นประกอบกับการตรากฎหมายนั้น โดยทั่วไปมีเจตนารมณ์เพื่อปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต การใช้กฎหมายย้อนหลัง

หากมีผลย้อนหลังไปเพื่อเป็นคุณหรือบรรเทาความเดือดร้อน และไม่กระทบถึงสิทธิของประชาชน นั้นสามารถจะกระทำได้แต่ในทางตรงข้าม หากใช้กฎหมายย้อนหลังไปในทางที่เป็นโทษหรือเพิ่มโทษ ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายในทางที่เป็นปฏิปักษ์กับหลักความยุติธรรมสากล หลักนี้ใช้เคร่งครัดมากในคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญา แต่เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศว่า กฎหมายใดที่ออกมาบังคับใช้ย้อนหลังแล้วมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน หรือเป็นไปในทางลดทอน เพิกถอน หรือจำกัดสิทธิของประชาชนที่มีอยู่ก่อนแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายก็เป็นการต้องห้ามเช่นกัน

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนด 5 ปีเป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่อยู่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะมี ผู้ที่ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งนอกจากไม่อาจใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังเสียสิทธิอื่น ๆ อีกหลายประการเช่น สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา กฎหมายด้วย เป็นต้น สิทธิของผู้ถูกตัดสิทธิจึงต่ำกว่าประชาชนทั่วไป จึงเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกตัดสิทธิมากกว่าการถูกลงโทษปรับในคดีอาญา การลงโทษบุคคลหรือการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบหรือถูกจำกัดสิทธิจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย แต่กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือในการรักษาความยุติธรรม การตีความกฎหมายจะต้องถือความยุติธรรมเป็นหลัก ไม่ควรตีความกฎหมายให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของประชาชนที่มีอยู่แล้ว ขณะเกิดเหตุกฎหมายซึ่งใช้บังคับได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 กำหนดว่าเมื่อพรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะกระทำผิดตามมาตรา 66 กรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นจะขอตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกไม่ได้ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ออกกฎหมายให้ผู้ละเมิดต่อกฎหมายต้องรับผิดชอบเพียงเท่านี้ ประชาชนรวมทั้ง กรรมการบริหารพรรคการเมืองต่าง ๆ ทราบว่า ผลบังคับที่สังคมต้องการมีเพียงเท่านี้ เมื่อกรรมการบริหารพรรคกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายจนเป็นเหตุให้อัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้ร้องคดีนี้ร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อยุบพรรคแล้ว กรรมการบริหารพรรคจะได้รับผลร้ายตามมาตรา 69 หลังจากศาลรัฐธรรมนูญสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา คณะปฏิรูปการปกครองฯ ได้ยึดอำนาจอธิปไตยและออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งฉบับที่ 27 ที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนี้ด้วย ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพิ่มเติมขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค คดีนี้หลังจากถูกยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรค ผู้ถูกร้องและกรรมการบริหารพรรคมิได้กระทำการอันฝ่าฝืนหรือ

ต้องห้ามตามกฎหมายอีก การบัญญัติกฎหมายหรือการตีความกฎหมายให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีกหลังจากกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้ยุติไปนานแล้ว ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง และไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมรวมทั้งประเทศชาติ จึงเห็นว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องทั้งสาม

2. นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 3 มีผลใช้บังคับเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารผู้ถูกร้องทั้งสามหรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันสำคัญยิ่งของปวงชนชาวไทย และเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกือบทุกฉบับได้รับรองไว้ จนเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยิ่งให้การรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา 3 ด้วย การจำกัดตัดสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยดังกล่าวจึงกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะและโดยปกติกฎหมายจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศหรือถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทราบข้อความของกฎหมายล่วงหน้า แต่ถ้าผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายประสงค์จะให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้ก็ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นให้ชัดเจนส่วนกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวันบังคับใช้ไว้ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่ากฎหมายไม่มีผลใช้ย้อนหลัง ซึ่งหมายความว่ากฎหมายฉบับนั้นจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายนั้นจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันที่กฎหมายใช้บังคับ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายนั้นมีผลย้อนหลังเป็นคุณเท่านั้น การที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ข้อ 3 ว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” นั้นถือเป็นกฎหมายที่จำกัดตัดสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่เป็นผลร้ายต่อผู้ที่จะต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง ทั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ก็มีไว้ระบุว่า ให้ใช้บังคับเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบ ซึ่งได้กระทำการดังกล่าวตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” ดังนั้นเมื่อการกระทำที่ผู้ร้องทั้งสามอันเป็นเหตุให้ต้องยุบผู้ถูกร้องทั้งสามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เกิดขึ้นก่อนประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 มีผลบังคับใช้ จึงไม่อาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารผู้ถูกร้องทั้งสามตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ได้

3. นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ผู้ร้องจะอ้างประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 3 เพื่อให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสาม สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามมีกำหนดห้าปี นับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคได้หรือไม่เห็น ว่า ประเด็นข้อนี้มีปัญหาทางนิติปรัชญา (Philosophy of law) ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับดังกล่าวเพิกถอนมาใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2549 อันเป็นเวลาภายหลังจากที่พรรคผู้ถูกร้องที่ 2 ได้กระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ผู้ร้องอ้างเป็นเหตุยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรค กรณีจึงมีปัญหว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 เป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้บังคับหรือไม่ ในข้อนี้เห็นว่า เหตุผลสำคัญที่รัฐไม่เพิกถอนกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ (Legal state) นั่นเอง ทั้งนี้เพราะมีภาษิตกฎหมายบทหนึ่งว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมาย” (Nullum crimen nulla poena sine lege) ซึ่ง

แม้ว่าภาษิตกฎหมายบทนี้จะป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 วรรคหนึ่ง ว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดนั้น จะต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ก็ตาม แต่เนื่องจากหลักการตามภาษิตกฎหมายดังกล่าว เป็นหลักประกันความไว้นับถือเชื่อใจของบุคคลที่มีต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ ทั้งนี้เพราะหากการปกครองในบ้านเมืองใด รัฐไม่ยึดมั่นในภาษิตกฎหมายดังกล่าว ราษฎรย่อมไม่มีหลักประกันว่าสิ่งที่ตนได้กระทำไปในวันนี้ในอนาคตวันข้างหน้าจะไม่มีความหมาย ย้อนหลังออกมาเอาผิดให้เป็นผลร้ายแก่ตนหรือไม่สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมคลอนแคลนไม่มั่นคงเพราะขาดหลักประกันความคุ้มครอง ดังนั้นนานาอารยประเทศจึงมิใช่เพียงมีข้อจำกัดห้ามออกกฎหมายย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาเท่านั้น หากแต่ได้นำหลักการตามภาษิตกฎหมายที่วางไว้ไปใช้บังคับแก่การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลในกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับโทษทางภาษีว่า หลักการไม่มีผลบังคับย้อนหลังของกฎหมายไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะกับกฎหมายที่บัญญัติกำหนดความผิดและโทษทางอาญาเท่านั้น หากแต่ต้องขยายไปใช้บังคับแก่กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทุกประเภทด้วย และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็เห็นว่าโดยหลักแล้ว การตรากฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่จบลงแล้วให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำไม่ได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นนิติประเพณีของนานาอารยประเทศว่า รัฐต้องยอมรับหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลในฐานะที่เป็นกฎของกฎหมายหรือ Rule of Law อย่างหนึ่งด้วย ซึ่งกฎของกฎหมายหรือ Rule of Law นั้น ท่านศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์ย์ ได้อธิบายว่า แท้จริงแล้วมิใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในบทมาตราดัง ๆ หรือหลักที่กฎหมายลักษณะต่าง ๆ กำหนดไว้ หากแต่หมายถึงความถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมาย หรือบทบังคับกฎหมายเหล่านั้นให้ต้องอยู่ใกรอบหรือภายใต้บังคับของกฎของกฎหมายหรือ Rule of Law นั้นอีกชั้นหนึ่งนั่นเอง¹ ดังนั้น เมื่อในยามปกติ บรรดาบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้กฎของกฎหมาย หรือ Rule of Law อย่างไร ในระหว่างที่บ้านเมืองอยู่ภายใต้อำนาจของคณะปฏิรูปการปกครอง ซึ่งยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ แม้หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองจะดำรงอยู่ใน

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง หลักนิติรัฐและศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย,” มติชนรายวัน, วันที่ เดือน 2549, 7.

² ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์ย์, *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 81-82.

ฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่อาณาประชาราษฎร์ได้ตามเจตจำนงแห่งการทำให้รัฐประหารก็ตาม แต่บรรดาบทบัญญัติของประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองเช่นว่านั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบหรือหลักเกณฑ์แห่งกฎของกฎหมาย หรือ Rule of Law อย่างนั้นด้วยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองจะออกกฎหมายมาบังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงกฎของกฎหมาย หรือ Rule of Law ไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะ Rule of Law เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในธรรมชาติอันเกิดแต่ความมีเหตุผลของมนุษย์อย่างนิรันดร์ ซึ่งกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Positive law) จะออกมาให้มีผลขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังคำกล่าวของซีเซโร (Cicero) นักปราชญ์ นักนิติศาสตร์ และรัฐบุรุษของโรมันที่ได้อธิบายถึงแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติด้วยความที่เป็นอมตะว่า “กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้อง สอดคล้องกับธรรมชาติแผ่ซ่านไปในทุกสิ่งทุกอย่างสม่ำเสมอเป็นนิรันดร์ ก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องทำโดยคำสั่ง หรือห้ามมิให้กระทำความชั่วโดยข้อห้าม เป็นหน้าที่อันศักดิ์สิทธิ์ที่จะต้องไม่บัญญัติกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายนี้เราไม่อาจยกเลิกหรือทำให้กฎหมายเสื่อมทรามลงได้ อันที่แท้จริงแล้ว ไม่ว่าวุฒิสภาหรือประชาชนก็ไม่มี1 วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง หลักนิติรัฐและศักดิ์ศรีนักกฎหมายไทย” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, วันที่ 25 ตุลาคม 2549 อำนาจจะปลดปล่อยเราให้พ้นจากกฎหมายนี้ และเราไม่จำเป็นต้องพึ่งบุคคลอื่นหรือสิ่งอื่นใดนอกจากตัวเราเองที่จะเป็นผู้แสดงออกว่ากฎหมายนี้เป็นอย่างไร หรือตีความว่ากฎหมายนั้นมีความหมายว่าอย่างไรกฎหมายนี้จะไม่เป็นอย่างหนึ่งที่กรุงโรมและเป็นอีกอย่างหนึ่งที่กรุงเอเธนส์ เป็นอย่างหนึ่งในสมัยนี้แต่เป็นอีกอย่างหนึ่งในสมัยต่อมา แต่จะยังคงเป็นกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวชั่ววันรันดร์ ไม่เปลี่ยนแปลงและผูกพันบังคับทุกชาติ ทุกภาษา ทุกยุคทุกสมัย”³

ส่วนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 บัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองว่า “บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

³ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด), 329-330. ผู้แปล ภาษาลาติน เป็นภาษาอังกฤษ มีข้อความดังนี้ “True law is right reason harmonious with nature diffuses among all, constant, eternal; a law which calls to commands and restrains from evil by its prohibitions... It is a sacred obligation not to attempt to legislate in contradiction to this law. Nor may it be derogated nor abrogated. Indeed by neither the senate nor the people can be released from this law. Nor does it require any but oneself to be its expositor or interpreter, nor is it one law at Rome and another at Athens one now and another at a time, but one eternal and unchangeable, binding all nations through all times...”

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ 19 กันยายน 2549 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศ หรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางการบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับ ต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าการ ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศ หรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” นั้น เห็นว่า บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญมาตรานี้คงมีผลใช้บังคับเป็นการรับรองความชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เฉพาะบรรดาประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งที่คณะ ปฏิรูปหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือ Rule of law ดังที่ได้กล่าว มาข้างต้นแล้วเท่านั้น แต่หาผลทำให้บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปหรือหัวหน้าคณะ ปฏิรูปที่ออกมาโดยขัดหรือแย้งต่อกฎของกฎหมาย หรือ Rule of Lawเป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ เพราะหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ใช่และตีความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 36 ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเท่ากับเป็นการรับรองว่าคณะปฏิรูป หรือหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งเป็นรัฐาธิปัตย์มีอำนาจเด็ดขาดที่จะออกกฎหมาย มาอย่างไรก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎหมายหรือ Rule of law เลย เช่นตีความยอมรับรองให้ คณะปฏิรูปหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปออกกฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้โดยถือว่าเป็น ประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เช่นนี้แล้ว เราจะมีหลักประกันความมั่นใจ ได้อย่างไรว่าในวันข้างหน้า จะไม่มีการยึดอำนาจโดยการทำให้รัฐประหารซ้ำซ้อนขึ้นมามากและคณะ ผู้ก่อการได้สำเร็จซึ่งเป็นรัฐาธิปัตย์คนใหม่จะไม่ออกกฎหมายย้อนหลังมาเพื่อแก้แค้นเอาคืนบ้าง เข้าลักษณะที่ใครที่มัน อันจะเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตวงจรความไม่สงบสุขในบ้านเมืองเนื่องจาก การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือข่มเหงรังแกกับไม่มีที่สิ้นสุดหมดหนทางที่จะแก้ไขเยียวยาให้ชาติ บ้านเมืองพ้นวิกฤตกลับคืนสู่ความสงบสันติสุขและความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติได้ ดังเช่นที่อดีตท่านเจ้าคุณพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้เตือนสติของผู้บัญญัติกฎหมายว่ากฎหมาย นั้น ที่จริงสาระที่แท้จริงอยู่ที่เจตนารมณ์ซึ่งสอดคล้องกับธรรม หากผู้บัญญัติกฎหมายไม่เข้าถึง ธรรม เพราะเหตุปัญญาไม่เข้าถึงธรรมซึ่งอาจเป็นด้วยปัญญาที่รู้ไม่เท่าถึงการณ์หรือเพราะเหตุเจตนา ไม่เป็นธรรมแล้ว ย่อมอาจเป็นเหตุปัจจัยทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือกดขี่ข่มเหงกันในสังคม

ได้⁴ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36 จะบัญญัติรับรองอย่างเด็ดขาดว่าให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกฉบับที่มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 บัญญัติให้เป็นองค์กรฝ่ายที่ใช้อำนาจตุลาการผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของ คณะปฏิรูปหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปก็ต้องมีอำนาจและมีความจำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบประกาศ หรือคำสั่งเช่นนั้นด้วยว่าได้ออกมาใช้บังคับโดยถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายหรือ Rule of law หรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นแก่ประชาชนชาวไทยทั้งหลาย รวมทั้งนานาชาติอารยประเทศในเวทีโลกด้วยว่า แม้จะมีการยึดอำนาจการปกครองโดยการรัฐประหารเกิดขึ้นในประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อสถานการณ์คลี่คลายจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แล้ว ประเทศไทยก็ยังคงธำรงรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อนานาอารยประเทศอย่างมั่นคง อีกทั้งยืนยันด้วยว่าเราเชื่อมั่นในหลักนิติรัฐโดยเนื้อหาอย่างแท้จริงด้วย มิใช่เป็นนิติรัฐแต่เพียงในนามหรือโดยรูปแบบเท่านั้น โดยเหตุนี้เมื่อปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่พรรคผู้ถูกร้องทั้งสามกระทำการตามมาตรา 66 ได้บัญญัติบทลงโทษ (Sanction) หรือผลร้ายแก่กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคไว้เพียงว่า “ในกรณีพรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา 8 อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” เท่านั้น ดังนั้น การที่ต่อมาภายหลัง คือในวันที่ 30 กันยายน 2549 หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีข้อความบัญญัติว่า “ข้อ 3 ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด

⁴พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ : หนังสือรวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 82 – 83.

เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง” ด้วยเช่นนี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ขณะที่พรรคการเมืองผู้ถูกร้องทั้งสามกระทำการตามมาตรา 66 อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มิคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามตามมาตรา 66 นั้น ผลบังคับคงมีเพียงตามมาตรา 69 เท่านั้น กล่าวคือ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปเพียงแต่ถูกจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ มาตรา 69 กำหนดบทลงโทษกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคไว้เพียงจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้เท่านั้นหาได้มีข้อจำกัดสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในมาตรา 69 ดังกล่าวมาข้างต้นอีกไม่ ดังนั้น การที่คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ได้บัญญัติจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปด้วย ในขณะที่คดีของพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรับโอนคดีจากศาลรัฐธรรมนูญมาดำเนินการต่อไป จึงหาใช่เป็นเพียงการออกกฎหมายย้อนหลังมาเป็นผลร้ายแก่กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกร้องขอให้ยุบพรรคอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือ Rule of law ประการหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้นไม่หากแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมานี้ยังมีลักษณะเป็นการเจาะจงที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบรรดากรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องทั้งสามด้วย จึงมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งขัดต่อธรรมเนียมประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นกฎหมายหรือ Rule of law อีกประการหนึ่งด้วย⁵

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ที่บัญญัติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรค เฉพาะในส่วนที่ให้มีผลย้อนหลังไปบังคับแก่การกระทำของพรรคการเมืองก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นกฎหมายที่ขัดต่อกฎหมายหรือ Rule of Law จึงไม่มีผลใช้บังคับ

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 234 วรรคสอง

ดังนั้น แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามเพราะเหตุพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามกระทำการตามมาตรา 66 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ตาม แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องทั้งสาม ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ได้ ข้อต่อสู้ตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องทั้งสามฟังขึ้น คดีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำชี้แจงของผู้ถูกร้องที่ 1 ในประเด็นข้ออื่นเกี่ยวกับประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 อีก เพราะไม่ว่าผลแห่งคำวินิจฉัยจะเป็นอย่างไร ก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงผลแห่งคดีที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว อนึ่ง สมควรแสดงความเห็นส่วนตัวให้ปรากฏไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวด้วยว่า แม้ในบางครั้งศาลอาจจำเป็นต้องตีความให้กฎหมายมีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมหรือประโยชน์ของมหาชนได้ เช่นในกรณีที่มีกฎหมายใหม่ออกมากำหนดมาตรฐานวิชาชีพแพทย์ว่าแพทย์ที่จะมีสิทธิให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วยได้ ต้องผ่านการสอบและได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์จากแพทยสภาด้วย ในกรณีเช่นนี้ศาลอาจจำเป็นต้องตีความให้กฎหมายใหม่มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่แพทย์รุ่นเก่าด้วย หากจะทำให้ใช้บังคับแก่แพทย์ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาใหม่ภายหลังที่กฎหมายนี้ออกมามีผลใช้บังคับเท่านั้นไม่ ทั้งนี้เพราะมาตรฐานการประกอบวิชาชีพแพทย์ เป็นเรื่องที่รัฐเห็นว่าแพทยสภาต้องควบคุมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยในด้านการรักษาพยาบาลโดยแพทย์ที่มีมาตรฐาน ซึ่งเป็นเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทำให้ศาลมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะตีความให้กฎหมายนี้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่แพทย์รุ่นเก่า ๆ ด้วย เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยของผู้ป่วย รวมทั้งการสาธารณสุขของประเทศ เป็นต้น คดีนี้แม้พรรคผู้ถูกร้องที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 จะสมคบร่วมกันกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และเป็นการขัดต่อความเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง โดยพรรคผู้ถูกร้องที่ 2 และที่ 3 ยอมรับจ้างส่งผู้สมัครของพรรคลงสมัครแข่งขันกับผู้สมัครของพรรคผู้ถูกร้องที่ 1 ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียว ด้วยการร่วมกันกระทำการทุจริตผิดกฎหมายเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนพันตำรวจโท ทักษิณ และพรรคผู้ถูกร้องที่ 1 ให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการไม่ซื่อสัตย์ในอุดมการณ์และนโยบายของพรรค จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า หากปล่อยให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามซึ่งปรากฏหลักฐานชัดเจนในคดีว่าเป็นเจ้ากี้เจ้าการในการร่วมกันกระทำการฉ้อฉลบิดเบือนกฎหมาย ยังคงมีสิทธิเลือกตั้งต่อไป บุคคลเหล่านี้ก็นำสิทธิเลือกตั้งที่มีอยู่ไปช่องสุ่มร่วมมือกัน หรือร่วมมือกับพรรคอื่น ๆ กระทำการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเฉกเช่นคดีนี้อีกได้ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง

ที่ทุกฝ่ายกำลังพยายามร่วมมือกันกระทำเพื่อแก้ไขฟื้นฟูชาติบ้านเมืองให้พ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองอยู่ก็ได้ จึงมีเหตุสมควรเว้นวรรคจำกัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคที่มีพฤติกรรมเป็นผู้ร่วมกันกระทำความผิดมีกำหนดห้าปี ตามเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฉบับที่ 27 ข้อ 3 ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ตามพยานหลักฐานดังที่ได้วินิจฉัยมา คงมีแต่เฉพาะบรรดาหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องทั้งสามที่เป็นแกนนำเพียงบางคนเท่านั้นที่ร่วมกันกระทำความผิด หรือพฤติกรรมแห่งคดีมีเหตุให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้บงการหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจด้วยการกระทำความผิด ซึ่งเฉพาะบุคคลเหล่านี้เท่านั้นที่มีพฤติกรรมและเหตุผลเพียงพอว่าจำเป็นต้องตีความให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลย้อนหลังไปตัดสิทธิเลือกตั้ง เพื่อปกป้องคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อขจัดอุปสรรคกับช่วยสนับสนุนส่งเสริมการปฏิรูปการปกครองของชาติบ้านเมืองให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างแท้จริงแต่กรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามคนอื่น ๆ นอกจากนี้พยานหลักฐานในคดียังไม่ปรากฏว่ามีส่วนร่วมรู้เห็นด้วย จึงยังไม่มีข้อบ่งชี้ว่ากรรมการบริหารพรรคเหล่านี้ โดยเฉพาะพรรคผู้ถูกร้องที่ 1 ซึ่งมีจำนวนมากถึงกว่า 100 คน จะมีพฤติกรรมที่เป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมืองอันจะทำให้มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะตีความกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปจำกัดสิทธิเลือกตั้งของเขาเหล่านั้นได้ ดังนั้น การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 บัญญัติให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคที่ต้องยุบไป โดยมีได้มีการจำแนกและให้โอกาสคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแยกแยะตามลักษณะแห่งการกระทำหรือการมีส่วนร่วมกระทำความผิดของกรรมการบริหารพรรคแต่ละคน เช่นนี้ เมื่อได้ชี้แจงน้ำหนักและตรึงตรองโดยตระหนักแล้ว จึงเห็นว่า ยังไม่มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่จะตีความให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ 27 ข้อ 3 มีผลย้อนหลังไปจำกัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องทั้งสามที่ต้องยุบไปได้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายทองจักร์ จันทะคาด
วัน เดือน ปี เกิด	31 กรกฎาคม 2506
ประวัติการศึกษา	ศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยครูเชียงราย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ปริญญาตรี	
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2547 - ปัจจุบัน ผู้อำนวยการโรงเรียน 8 โรงเรียนบ้านใหม่ ท่าคันเกียง จ.เชียงราย พ.ศ. 2543 อาจารย์ใหญ่ 7 โรงเรียนบ้านใหม่ท่าคันเกียง จ.เชียงราย พ.ศ. 2541 ครูใหญ่ 6 โรงเรียนบ้านคอนดินแดง จ.เชียงราย พ.ศ. 2533 อาจารย์ 1 โรงเรียนบ้านหลู้ จ.เชียงราย พ.ศ. 2529 ครู 2 โรงเรียนยอดดอยวิทยา (เอ เอส) จ.แม่ฮ่องสอน

