



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพสภาพพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2550 มาตรา 91

ประวิทย์ พิทักษ์พันธุ์ราช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

Legal problems on the terminate of the political party as provided by
article 91 of the Organic Act on Political Parties B.E. 2007

PRAWIT PITAKPUNRACH

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

เลขทะเบียน.....	0228626
	- 3 ส.ค. 2557
วันลงทะเบียน.....	
เลขเรียกหนังสือ.....	342.07
	ป378ป
	[2556]

2013



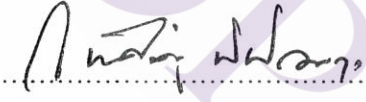
ใบรับรองวิทยานิพนธ์

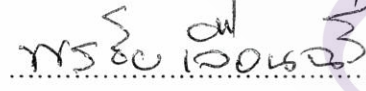
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

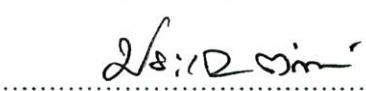
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91
เสนอโดย ประวิทย์ พิทักษ์พันธ์ราช
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบ โดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

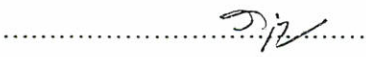

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตั่นศิริ)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต รับรองแล้ว


..... รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์)

วันที่ 31 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2556

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91
ชื่อผู้เขียน	ประวิทย์ พิทักษ์พันธุ์ราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ความเป็นมาของการตั้งพรรคการเมือง และวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 โดยศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง รวมทั้งศึกษากระบวนการวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีพรรคการเมือง ในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองกรณีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองกรณีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของประเทศไทยพบปัญหา 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพเนื่องจากสาเหตุที่พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึง 5,000 คน ในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งกฎหมายดังกล่าวการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและถือเป็นกรณีที่รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิของประชาชนเกินสมควร จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสเปน ต่างก็ไม่มีข้อกำหนดสาเหตุในการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากมีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองลดลงไม่ถึง 5,000 คน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง เนื่องจากนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งให้มีการยุบพรรคการเมือง

จึงเป็นกรณีที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเป็นบุคคลคนเดียวกัน ถือเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วัน ดังนั้นหากมีการสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพในระหว่างช่วงเวลา 90 วัน ก่อนวันที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระหรือนับแต่วันที่มิประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคถูกสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองจะไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากมีระยะเวลาในการสังกัดพรรคการเมืองใหม่น้อยกว่า 90 วัน จึงเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

- 1) เห็นควรยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในกรณีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึง 5,000 คน ภายในระยะเวลา 1 ปี
- 2) เห็นควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นหน่วยงานแยกออกมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 3) เห็นควรแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 โดยห้ามมิให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพในช่วงเวลา 90 วัน ก่อนวันที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระหรือนับแต่วันที่มิประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

Thesis Title	Legal problems on the terminate of the political party as provided by article 91 of the Organic Act on Political Parties B.E.2007
Author	Prawit Pitakpunrach
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The purpose of this thesis is study on concept, background on the form of political party and analysis the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2007 and the Organic Act on Political Parties B.E. 2007. Study on the development and terminate of the Kingdom of Thailand political party including judge proceeding's organization which has duty on arbitrate political party case in the Kingdom of Thailand and foreign, in order that, find the conclusion and recommendation to amendment law about the form of political party specified the terminate of political party case as provided by the Organic Act on Political Parties B.E. 2007.

It was found form studies that there are three problems on law about the form of political party specified the terminate of political party case in the Kingdom of Thailand.

First, the decision on terminate of political party due to the number of members of political party have reduced not less five-thousands during a period of one year. This decision is not conform with the intention of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2007 which provided that a person shall enjoy right and liberty to form a political party and to carry out political activities. It indicated that the government enacts law which limited person's right excessively. It was found form studies on law about the form of political party in the Federal Republic of German and the Kingdom of Spain that it does not provide cause of dissolve such political party due to the number of members of political party have reduced not less five-thousands.

The second, problem on organization which has the authority judge the terminate of political party. Because the political party registrar who has duty on investigate fact is the Chairperson of the Election Commission and the Election Commission has duty on arbitrate order

to dissolve such political party, so it makes a person who has duty on investigate fact and arbitrate is the same person. This use of power is incompatible with the separate of power rule.

And the third, legal problem on the terminate of political party during the period in which an election that effect on the candidate of political party in an election. Because the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2007, article 101(3) provided that the candidate in an election being a member of any and only one political party for a consecutive period of not less than ninety days up to the date of applying for candidacy in an election, so if the terminate political party order has occurred during a period of ninety days before the expiration of term of the House of Representatives day or counted as from the day on which such promulgate a Royal Decree on dissolve the House of Representatives, the member who political party has terminated cannot be a candidate in an election due to a consecutive period of is less than ninety days in new political party, it effects on right and liberty of person.

The recommendation of this thesis, I shall offer way to solve problems from above mentioned:

1. It shall revoke the Organic Act on Political Parties B.E. 2007, article 91 provided that the terminate of political party due to the number of members of political party have reduced not less five-thousands during a period of one year:

2. It shall provide that the political party registrar who has duty on investigate fact is an institution separate from the Election Commission:

3. It shall amendment the Organic Act on Political Parties B.E. 2007, article 91 that is to say the political party registrar shall not order to terminate political party during a period of ninety days before the expiration of term of the House of Representatives day or counted as from the day on which such promulgate a Royal Decree on dissolve the House of Representatives.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาของบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาแนะนำกำหนดแนวทางในการเขียน ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้รับความรู้ทางวิชาการ คำแนะนำอันทรงคุณค่า ทำให้วิทยานิพนธ์บรรลุผลสำเร็จผู้เขียนจะระลึกถึงความกรุณาอย่างสูงของท่านตลอดไป

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะและรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำและหลักกฎหมาย อันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและเพิ่มเติมเนื้อหาวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งในความกรุณาของท่าน

ผู้เขียนขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ได้กรุณาให้ทุนการศึกษาตลอดหลักสูตร ตลอดทั้งให้กำลังใจเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ จนทำให้ประสบความสำเร็จในการเขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอบคุณ นายพสธร พันธุ์สุวรรณ นางสาวกนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์ นางสาวอาสินีพัฒน์ บัวสรวง ที่ให้ข้อมูลและคอยช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์และขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในคณะนิติศาสตร์ สาขามหาชน ที่ให้กำลังใจและช่วยเหลือตลอดมาในความสำเร็จครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายฉัตรชัย เหล่ากรุงเก่า ในความมีน้ำใจที่ช่วยค้นคว้าข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จไปได้ด้วยดี

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณร้อยตำรวจตรี ศุภชัย พิทักษ์พันธ์ราช และนางรัชฎพร พิทักษ์พันธ์ราช ผู้ให้กำเนิดและครอบครัวของผู้เขียนที่ให้กำลังใจตลอดระยะเวลาในการเรียนหลักสูตรปริญญาโทจนจบจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

หากมีข้อบกพร่องและผิดพลาดประการใดวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนต้องขออภัยเป็นอย่างสูงและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ประวิทย์ พิทักษ์พันธ์ราช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	7
2.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง	8
2.1.2 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง	12
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย.....	18
2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย	19
2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ.....	26
2.2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	32
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ	40
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ	42
2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักนิติรัฐ.....	44
2.4 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการสืบสภาพพรรคการเมือง.....	48
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยและ ต่างประเทศ	51

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของกฎหมายไทย	52
3.1.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	52
3.1.2 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550	57
3.1.3 เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	58
3.1.4 กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	60
3.1.5 ผลของการมีคำสั่งสิ้นสภาพพรรคการเมือง	60
3.2 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของกฎหมายต่างประเทศ	62
3.2.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	62
3.2.2 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศสเปน	71
3.2.3 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้	82
3.2.4 หลักสากลของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)	86
4. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91	89
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวนสมาชิก ลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี	89
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวน สมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี	89
4.1.2 แนวทางแก้ปัญหาวางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมือง กรณีหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน	96
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยคดีการสิ้นสภาพ พรรคการเมือง	99
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพ พรรคการเมือง	99

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย การสิ้นสภาพพรรคการเมือง	102
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพ พรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง.....	103
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพ พรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง	103
4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณี การสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง	106
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	108
5.1 บทสรุป.....	108
5.2 ข้อเสนอแนะ	113
บรรณานุกรม	115
ภาคผนวก	120
ประวัติผู้เขียน	175

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตยและในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดเรื่องการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองไว้เป็นครั้งแรก โดยก่อนที่จะมีการกำหนดเรื่องการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในปัจจุบันนั้น ได้มีการกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยถูกกำหนดรวมอยู่ในเรื่องของการยุบพรรคการเมือง และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงได้แยกการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองออกจากเรื่องการยุบพรรคการเมืองโดยชัดเจน โดยใช้ชื่อใหม่ว่าการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจทำให้การรวมกลุ่มของบุคคลในรูปพรรคการเมืองสิ้นสุดลงในลักษณะหนึ่ง การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองนี้ไม่แตกต่างกับการยุบพรรคการเมืองในด้านผลกระทบต่อเสรีภาพของการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการทางการเมือง เนื่องจากการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในแต่ละข้อแล้วแต่มาจากหลักในเรื่องเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับก่อน เรื่องการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองจึงมิใช่หลักการใหม่แต่อย่างใด¹

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ถูกให้สิ้นสุดสภาพไปแล้วจำนวนมาก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถที่จะเป็นพรรคการเมืองอีกต่อไปและทำให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองรวมถึงสมาชิกพรรคการเมืองไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ การมีคำสั่งให้

¹ ณรงค์เดช สุโรษิต. (2554). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 180.

สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการปิดกั้น โอกาสทางการเมือง ทำให้เกิดการขาดการเสถียรภาพทางการเมืองและยังเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมือง ซึ่งทำให้การสิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นปัญหาที่สำคัญมากในปัจจุบันเป็นอันดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บทบัญญัติที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไว้ในเรื่องจำนวนสมาชิกนั้น เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองถือเป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยมิได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐจำกัดเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองคือ เสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ประกอบกับเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทน เพื่อใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนดำเนินกิจกรรมตามความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชนให้เกิดผลขึ้นจริงด้วยเหตุดังกล่าวการทำความเข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหลักประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้กำหนดไว้ว่า การดำเนินการเมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและถ้าเห็นว่ามีเหตุเกิดขึ้นจริงก็ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

การสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพราะเหตุจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 (3) เกี่ยวกับเรื่องจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพตามมาตรา 91 จำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน ระยะเวลาหนึ่งปีติดต่อกัน กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนเองหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียนทำการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอความเห็นชอบเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบก็ให้นายทะเบียนประกาศให้พรรคการเมืองนั้น สิ้นสภาพและนำไปลงในราชกิจจานุเบกษาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองมีผลเมื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นให้สามารถยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลมีคำสั่งกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องการ สิ้นสภาพพรรคการเมือง จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งหลักสิทธิเสรีภาพในการ จัดตั้งพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น การถ่วงดุลอำนาจ การแบ่งแยก อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาได้เป็น 3 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุที่จำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาหนึ่งปี บทบัญญัตินี้กำหนดจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน จนเป็นเหตุให้ พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้และยังขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศได้เป็นภาคีจึงต้องปฏิบัติตามกติกาสากลระหว่างประเทศนี้อีกด้วย

ประการที่สอง องค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง อันเกิดจากการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับนายทะเบียนขัดกับหลักแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ อำนาจ อธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยอำนาจ ทั้งสามฝ่ายนี้ไม่สามารถรวมกันไว้ที่เดียวกันเพราะจะทำให้ขาดการถ่วงอำนาจกันและทำให้ขาด การตรวจสอบอำนาจที่ใช้เกินขอบอำนาจและการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย นี้ยังสามารถตรวจสอบ ความโปร่งใสของผู้ใช้อำนาจว่ามีความถูกต้องหรือใช้อำนาจเกินหน้าที่หรือไม่

ประการที่สาม ปัญหาการใช้อำนาจทางศาล กรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่าง เลือกตั้งทำให้ใช้สิทธิทางศาลไม่ได้ รัฐธรรมนูญให้สิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่จะ กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยพรรคการเมืองให้สิ้นสภาพทำให้ขัดกับหลักนิติรัฐ ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขัดกับหลักความเสมอภาคนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอ ภาคแก่บุคคลรวมถึงพรรคการเมือง จึงควรมีการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 91 (3).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมือง จัดตั้งได้ง่าย แต่การมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการทำลายเสรีภาพในการดำรงอยู่ของ พรรคการเมืองอันเป็นเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และสามารถรวมกลุ่มเพื่อมีเจตจำนงทางการเมือง การตรากฎหมายใดมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่สามารถกระทำได้

การกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ย่อมเป็นการไม่เคารพเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญและอาจละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี เพราะ เท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่รวมกลุ่มกัน โดยมีเจตจำนงทางการเมืองอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่ด้วยเหตุที่มีสมาชิกพรรคไม่ครบห้าพันคน จึงไม่อาจดำรงสถานะความเป็นพรรคการเมืองต่อไปได้ และยังผลให้บุคคลแต่ละคนที่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนเสรีภาพในการจัดตั้ง พรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังกระทบกระเทือนสิทธิที่จะ ลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่า การถือเอาหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลา ติดต่อกันหนึ่งปีเป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปนั้นและการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสอบสวนพรรคการเมืองและมีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ขัดต่อหลักความ จำเป็นมิใช่มาตรการที่กระทบกระเทือนเสรีภาพน้อยที่สุด ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้และยังขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง อีกทั้งในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ถ้าใช้สิทธิทางศาลไม่ได้ก็จะทำให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและขัดเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ในเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 65 รับรองเสรีภาพใน การจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกับมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ 2540 มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน กล่าวคือต้องการให้ประชาชนสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย โดยประชาชนสามารถ รวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ดังนั้นจึงควรทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลว่าจะมีแนวทางใดที่ทำให้ ปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองหมดไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมาของการตั้งพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 เกี่ยวกับบทบัญญัติและผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดภาพพรรคการเมือง
3. เพื่อศึกษาแนวคิดในการศึกษากฎหมายต่างประเทศและปัญหาทั้งในทางทฤษฎี ทางปฏิบัติ อันเป็นผลมาจากการใช้และผลของการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองให้สามารถกระทำได้โดยง่ายหากจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองนั้นเหลือไม่ถึง 5,000 คน ในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักสากลของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองกรณีการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว เพื่อเป็นการรับรองเจตจำนงของประชาชนย่อมสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา พัฒนาการของหลักการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองในส่วนเกี่ยวกับการจัดตั้งและการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และศึกษาถึงเจตนารมณ์หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วนและหลักสากลของกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แนวคิดการจัดตั้งและสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองของต่างประเทศ อันได้แก่ สเปน เกาหลีใต้ สหพันธรัฐเยอรมนี

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าในเชิงทฤษฎี และรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งได้มาจากการค้นคว้า จากคำพิพากษาของศาล คำสั่งศาล หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ ข่าวดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และจากทางอินเทอร์เน็ต โดยมีแหล่งข้อมูล คือ หน่วยงานราชการ ห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดในมหาวิทยาลัยต่างๆ ห้องสมุดในหน่วยงานราชการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมาในการตั้งพรรคการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 เกี่ยวกับบทบัญญัติและผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดพรรคการเมือง
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการศึกษากฎหมายต่างประเทศและปัญหาทั้งในทางทฤษฎีทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการใช้และผลของการสิ้นสุดพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บทที่ 2

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบประชาธิปไตยให้พัฒนาและดำรงอยู่ได้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงประชาชนกับอำนาจรัฐเข้าไว้ด้วยกัน โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกับความคิดของประชาชนเข้ามาเป็นผู้แทนของตนในสภา และหากพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนเสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็จะมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายที่ตนได้ประกาศให้ประชาชนทราบก่อนเลือกตั้ง

การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นมีความเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งได้มีการจัดตั้งเมืองคูสิดธานีขึ้นเพื่อให้ประชาชนในสมัยนั้นได้เรียนรู้ถึงหลักการและวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีการให้สิทธิในการเลือกผู้ปกครอง พรรคการเมืองในประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 โดยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้ให้สภาผ่านพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง และต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองอีกหลายฉบับจนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

แม้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยจะเพิ่งถือกำเนิดขึ้นได้ไม่นานนักแต่ความพยายามในการนำแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับการนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศนั้นได้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากการที่พระมหากษัตริย์ของไทยในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ต่อมาจึงมีพระราชประสงค์ให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประเทศไทยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ด้วยเหตุที่สภาพทางสังคมไทย

ในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในทันทีทันใดเนื่องจากประชาชนเคยชินกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในเวลาอันรวดเร็วจึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้

2.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง

1) ความหมายพรรคการเมือง

คำว่า พรรคการเมือง ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Political Party ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า Partie politique ภาษาเยอรมันคือ Politische Partei ซึ่งทั้งหมดนี้มาจากรากศัพท์ภาษาละตินคือคำว่า Pars ซึ่งแปลว่า ส่วน ดังนั้นความหมายของคำว่า พรรคการเมืองจึงหมายความว่า การที่ราษฎรแบ่งแยกออกเป็นส่วนๆ ตามความคิดเห็นตามประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง

พรรคการเมืองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนในยุโรปนับเป็นเวลาหลายทศวรรษ มีนักคิดและนักปราชญ์หลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ไว้ดังนี้

เบนจามิน กองสตอง (Benjamin) พรรคการเมืองคือกลุ่มคนที่มีความคิดอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้าบริหารประเทศเพื่อบรรลุอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน¹

จี.เอ. เจคอปสัน และเอ็ม. เอช. ลิบแมน (G.A. Jacobson and M.H. Libman) พรรคการเมืองเป็นการจัดการเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมดูแลบุคคลและนโยบายของรัฐบาล²

2) ลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง

สรุปลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองได้ดังนี้

ก) เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นองค์การ

บุคคลเดียวจะก่อตั้งพรรคการเมืองไม่ได้ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือคณะนั้นยังไม่จัดว่าเป็นพรรคการเมืองถ้ายังไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์การ คือ การมีงานสำคัญสำหรับสมาชิกจะพบปะกันเพื่อปรึกษาหารือติดต่อกันประจำและมีระเบียบในการดำเนินกิจกรรมของพรรคเช่น การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดสรรหน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรม

ข) เป็นการรวมตัวกันตามแนวความคิดเห็นหรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน

บุคคลที่มารวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเกิดจากการมีแนวความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เหมือนกัน เป็นเรื่องยากที่บุคคลที่มารวมตัวหรือ

¹ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ และนรรนิติ เศรษฐบุตร. (2521). พรรคการเมือง. หน้า 2.

² โกเมศ ขวัญเมือง. (2539). กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง. หน้า 4.

สมาชิกพรรคการเมืองทั้งหมดจะมีความคิดเห็นพ้องต้องกันทุกอย่าง แต่หลักการใหญ่จะต้องเห็นพ้องต้องกัน เช่น พรรคเลเบอร์ของอังกฤษมีการแบ่งเป็นกลุ่มซ้ายและกลุ่มขวา

ค) มีการกำหนดประเด็นปัญหาและนโยบายสาธารณะ

การที่ประชาชนจะสนับสนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะต้องติดตามสถานการณ์ต่างๆ ของประเทศและชี้ให้ประชาชนเห็นประเด็นปัญหาต่างๆ ว่าประเทศมีปัญหาอย่างไรและพรรคการเมืองเสนอวิธีการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ซึ่งพรรคการเมืองจะนำมารวมเป็นนโยบายของพรรคที่จะแถลงต่อประชาชนในการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้ประชาชนทราบถึงความคิดเห็น ท้าที วิธีการและความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหานั้น นโยบายของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะได้รับการสนับสนุนจากมหาชน จนทำให้พรรคประสบความสำเร็จในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

ง) มีการกำหนดคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

การคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งก็เพื่อให้บรรลุจุดหมายอันเป็นเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้ามารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แม้ว่าสมาชิกพรรคทุกคนจะไม่ได้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ได้มีการส่งสมาชิกบางคนสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อหวังชนะการเลือกตั้งในรอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นวิธีการผลัดเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองซึ่งทุกพรรคมีจุดหมายเป็นรัฐบาล

จ) มีจุดหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐ

กรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ได้เสียงข้างมากพอที่จะตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านคอยตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยหวังว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนจะเลือกพรรคฝ่ายค้านขึ้นมาทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล การมีพรรคฝ่ายค้านจึงมีประโยชน์ที่จะทำให้ประชาชนเลื่อมความนิยมพรรครัฐบาลไป

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา “การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้คนจำนวนมากมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันทางการเมือง เพื่อคัดเลือกคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)” โดยกลุ่มบุคคลเหล่านั้นจะมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้างๆ ที่คล้ายคลึงกันและการรวมตัวกันก็เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ หรือเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็คือพรรคการเมือง (Political Party)³ โดยพรรคการเมืองจะเข้ามาทำหน้าที่ในการสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนมิให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการหรือการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งมุ่งผล

³ ปรีชา หงส์ไกรเลิศ ก (2523). ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. หน้า 15.

ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศและช่วยให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง อันเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความมุ่งหมาย⁴

สังคมการเมืองจะมีกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายๆ กันหรือมีอุดมคติทางการเมืองในแนวทางเดียวกันรวมตัวกันเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ หรือเพื่อมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ก็คือ พรรคการเมือง (Political Party) และพรรคการเมืองมีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไป คือ กลุ่มอื่นๆ จะมีความสำคัญทางการเมืองในลักษณะผลักดันหรือเรียกร้อง แต่พรรคการเมืองจะมุ่งเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยตรงส่วนการจะเข้าสู่อำนาจได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับกลไกของระบบการเมือง เป็นประการสำคัญและพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกของพรรคการเมืองเป็นบุคคลที่มีอิสรเสรีในการเลือกพรรคการเมือง ก่อตั้งพรรคการเมือง หรือโยกย้ายพรรคการเมือง ซึ่งจากการที่มีจำนวนพรรคหลายพรรคเกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยนี้เองทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจการปกครองประเทศ ส่งผลทำให้เกิดเป็นระบบที่ทำให้มีการตรวจสอบการทำงานของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อที่จะทำให้พรรคหรือสมาชิกพรรคมีโอกาสดำเนินการแต่งตั้งพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองเอง ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมิได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงอันอิสรเสรีของประชาชน

พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบเผด็จการส่วนใหญ่จึงเป็นระบบที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวในประเทศ การที่มีพรรคเดียวภายในประเทศจึงทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถดำรงคงอยู่ได้ แต่หากเมื่อใดที่ระบอบประชาธิปไตยเกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่พรรคการเมืองเดียว ย่อมทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวเป็นการปกครองโดยพรรคเดียวเช่นเดียวกันกับระบอบเผด็จการหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบเผด็จการรัฐสภา

สำหรับในประเทศไทยซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ได้ตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 คือ “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตาม

⁴ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. หน้า 429-430.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง” จากนิยามและคำจำกัดความตามกฎหมายข้างต้นประกอบกับความเห็นของนักวิชาการที่ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ในเรื่องของเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่คล้ายคลึงกันและมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าไปบริหารประเทศตามแนวความคิดและนโยบายของกลุ่มตน พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่สำคัญมากในระบอบการเมือง เพราะเป็นตัวกำหนดให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีแบบแผนที่แน่นอน นอกจากนี้ยังเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนอีกด้วย พรรคการเมืองอาจมีหลายรูปแบบ เช่น ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือพรรคเด่นพรรคเดียว ได้แก่ ประเทศจีน หรือระบบพรรคการเมืองเด่นสองพรรค ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือระบบพรรคการเมืองระบบหลายพรรค ได้แก่ ประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ดีจุดมุ่งหมายในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาประการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลต่างๆ เนื่องจากเป้าหมายหลักของพรรคการเมืองต่างๆ เหล่านี้มีไว้เพื่อจัดตั้งรัฐบาลแต่อย่างใด

องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบที่จำเป็นดังนี้

1. คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองและบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
2. สถานที่และอุปกรณ์ หมายถึง สถานที่ตั้งพรรคการเมือง และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในกิจการของพรรคการเมือง
3. โครงสร้างของพรรคการเมือง หมายถึง การจัดแบ่งโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมืองว่าจะแบ่งอย่างไร เช่น ต้องจัดให้มีสำนักงานเลขาธิการพรรค มีคณะกรรมการบริหาร มีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น
4. ระเบียบและข้อบังคับของพรรค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคิด อุดมคติของพรรค ตลอดจนนโยบายของพรรคซึ่งเป็นการผูกพันบุคลากรในพรรคไว้อย่างมั่นคง

2.1.2 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

บทบาทของพรรคการเมือง

โดยทั่วไปพรรคการเมืองจะมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น เป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ สรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและมีบทบาทในการทำหน้าที่ของพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน

พรรคการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีบทบาทหน้าที่หลักๆ เช่น ให้การศึกษาทางการเมือง กระตุ้นเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศและเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน ให้เกิดความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือในการทำงานในสังคมร่วมกัน

หน้าที่ของพรรคการเมือง

1) หน้าที่ในการผสมผสานความแตกต่าง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่รวมบุคคลที่มีความแตกต่างในด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นรากฐาน โดยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงทำหน้าที่ประสานความแตกต่างของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองในลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่าพรรคที่สร้างความเป็นอันเดียวกัน นอกจากนี้พรรคการเมืองยังทำหน้าที่สร้างชาติสำหรับประเทศเกิดใหม่ ตัวอย่างเช่น ประเทศในแอฟริกาตะวันตกได้ใช้พรรคการเมืองเป็นสถาบันรวมชาติและเป็นรากฐานของการสร้างชาติจนเรียกว่ารัฐพรรคการเมือง

2) หน้าที่การเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมือง การเมืองในรูปแบบใหม่จะต้องมีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ให้ความยินยอมซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

3) หน้าที่เป็นช่องทางมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งการมีส่วนร่วมโดยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมยังเปิดโอกาสให้ระบายความเดือดร้อน ความไม่พอใจต่างๆ ภายในกลไกของพรรคการเมืองเท่ากับเป็นการช่องทางให้มีการแสดงความต้องการแบบหนึ่งเพื่อให้ความไม่พอใจได้มีการจัดระดับความสำคัญและกลายเป็นข้อเสนอเพื่อการแก้ไขและเป็นนโยบาย

4) หน้าที่เป็นสถาบันที่จะฝึกความชำนาญในทางการเมือง

การต่อรอง การจับเกี่ยว การถกเถียง ความอดทนอดกลั้น การพยายามใช้เหตุผลและวิทยาการเพื่อแจกแจงทรัพยากรให้เป็นประโยชน์จำเป็นต้องได้รับการขัดเกลาเพื่อให้เกิดความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อความก้าวหน้าเฉพาะตนและบรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์ทั้งส่วนตนและของพรรคการเมือง เพื่อความก้าวหน้าเฉพาะตนและบรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์ทั้งส่วนตนและของพรรคการเมืองนั้นๆ

5) หน้าที่เป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ถ้าไม่มีพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วม ซึ่งจะเพิ่มมากขึ้นจากความเจริญทางสังคมและเศรษฐกิจก็จะเกิดความวุ่นวายและปั่นป่วนทางการเมืองจะนำไปสู่การชะงักงันของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายและทิศทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก พรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นสถาบันที่กำหนดนโยบายและทิศทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยโดยผ่านคณะทำงานของพรรค

6) ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการพัฒนาการเมือง

พรรคการเมืองทำให้ประชาชนคุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยโดยอาจเป็นสมาชิกของพรรคหรือติดตามการดำเนินงานทางการเมืองของพรรค การเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การกระตุ้นให้มีการสละเวลาไปออกใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่จำเป็นจะต้องระบุนำให้ไปเลือกพรรคใดพรรคหนึ่งเพื่อเป็นการแสดงความยอมรับในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญและไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

ข้อบังคับพรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วย⁵

1. ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 10.

4. การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

อนึ่ง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วย

- 1) หัวหน้าพรรค
- 2) รองหัวหน้าพรรค
- 3) เลขานุการพรรค
- 4) รองเลขานุการพรรค
- 5) เภรัณยูกพรรค
- 6) นายทะเบียนสมาชิกพรรค
- 7) โฆษกพรรค
- 8) กรรมการบริหารอื่น

5. แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง

6. การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง

7. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

8. ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก

9. การรับเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากการเป็นสมาชิก

10. วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง

11. หลักเกณฑ์และวิธีเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน

12. การบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง

13. รายได้ของพรรคการเมือง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงพรรคการเมือง การบริจาคแก่พรรคการเมือง

14. การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

15. การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

เมื่อดำเนินการต่างๆ เรียบร้อยแล้ว ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพร้อมทั้งนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับ

พรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง

คำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

1. ชื่อพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
4. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง
5. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 8 และจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน
2. นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ขัดกับมาตรา 10 คือไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาของชนในชาติ
3. เอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วน
4. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติครบถ้วน
5. ชื่อพรรคการเมืองและเครื่องหมายพรรคการเมือง ไม่ซ้ำหรือพ้อง หรือคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นขอไว้ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

กรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ถ้านายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำร้องขอจัดตั้งพรรคการเมือง

สมาชิกของพรรคการเมือง จะต้องมีความสมบัติ ดังนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ (ผู้จะเป็นกรรมการบริหารพรรคต้องมีอายุ 20 ปี)
3. ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับผู้ที่เป็สมาชิกของพรรคอยู่แล้วจะพ้นจากความเป็นสมาชิกเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. ขาดคุณสมบัติข้างต้น
4. พรรคมีมติให้ออกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
5. พรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป

อนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา พร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียน ทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี

นอกจากนี้ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณะชนทราบ เว้นแต่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

อนึ่ง มีข้อบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550⁶ บัญญัติไว้ว่า เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมือง กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง คือ

1. การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
2. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง

⁶ แหล่งเดิม. มาตรา 28.

3. การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูฑิพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารอื่นๆ ของพรรคการเมือง

4. การเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการ นโยบายพรรคการเมืองและคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

5. รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมา

6. แผนการดำเนินการสำหรับปีต่อไปโดยเฉพาะการหารายได้

การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมืองและมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

หัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง เก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้มีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง

7. การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการรับรองงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง

8. กิจการที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่าสี่สาขา หรือตัวแทนสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน

9. กิจการอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

10. กิจการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

สำหรับข้อ 5 รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมา ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบเว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วัน นับจนถึงสิ้นปีปฏิทิน หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 124 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมือง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 42 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละ 1,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องและมีบทกำหนดโทษ

ไว้ในมาตรา 93 ซึ่งกำหนดว่า พรรคการเมืองมีเหตุต้องยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

บรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ นั้น หากจะพิจารณาหลักการพื้นฐานของบรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยดังกล่าวจะพบว่ามีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดองค์การของระัฐเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ (1) หลักประชาธิปไตย (Das demokratische Prinzip) และ (2) หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งสาระสำคัญของหลักทั้งสองในแต่ละประเทศจะมีลักษณะที่คล้ายๆ กัน แต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครองของประเทศนั้น เช่น หลักประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ย่อมมีความแตกต่างบางประการจากระบบรัฐสภาหรือหลักนิติรัฐในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมมีข้อเรียกร้องที่แตกต่างไปจากประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เป็นหลักที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของประเทศทางตะวันตก ไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

ประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิ อำนาจ และโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประชาชนมีอำนาจปกครองตนเองในความหมายอย่างแคบ ในขณะที่ประชาธิปไตยในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงปรัชญาของสังคมมนุษย์หรือวิถีชีวิต ที่ยึดถืออุดมคติและหลักบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ที่มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบของประชาธิปไตยในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ ในกิจกรรมทางการเมืองก็จะต้องให้ประชาชนแต่ละคน มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจ ก็มุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจหรือมีเงินนั้นก็ให้บุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจหรือได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ในด้านสังคมต้องการให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมทางสังคม

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เป็นระบอบการเมืองที่ประเทศทั้งหลาย ไม่ว่าจะปกครองในระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยม หรือ “เสรีนิยม” ซึ่งมักใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำขยายของระบอบการปกครองของตนที่จะสร้างความชอบธรรมในการปกครองบริหารประเทศเพื่ออ้างความถูกต้อง ความดีงาม ความเจริญและความก้าวหน้าแห่งรัฐหรือสังคม ที่ใช้แนวการปกครองดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในทวีปแอฟริกาและเอเชียได้ยอมรับเอาลัทธิการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นรูปแบบและเป็นจุดหมายปลายทางในการปกครองของตนเป็นสำคัญ

“ประชาธิปไตย” (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวได้ว่าเป็นแบบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นส่วนใหญ่⁷ นับว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรืออำนาจมาจากประชาชน ซึ่งมาจากรากศัพท์ภาษากรีก 2 คำ คือ Demos แปลว่า “ประชาชน” กับ Kratos แปลว่า “อำนาจ” ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงมีหลักการขั้นมูลฐานบนความสำคัญของศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต⁸ ของประชาชนในประเทศ มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันอย่างมากมายแต่วิธีการและจุดมุ่งหมายเน้นประชาชนเป็นสำคัญ

จากนิยามของคำว่า “ประชาธิปไตย” ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น มีความหมายทั้งรูปการปกครองและปรัชญาในการดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์ โดยมีเป้าหมายสูงสุดที่ความผาสุกร่วมกันของประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะความเสมอภาคอันเป็นที่มาแห่งเสรีภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันและขจัดเหตุแห่งความขัดแย้งทั้งหลาย ในด้านการเมืองการปกครองมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยส่วนรวม รัฐบาลที่จัดตั้งจากเสียงข้างมากของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนบรรลุจุดหมายปลายทางที่สำคัญ คือ ความผาสุกของประชาชนอันประกอบด้วย เสรีภาพ⁹ โอกาส ความเจริญก้าวหน้าและการเป็นเจ้าของประเทศ อาจกล่าวสรุปได้ว่า ความหมายของประชาธิปไตยที่กล่าวไว้ข้างต้น หมายถึง ระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนใช้อำนาจปกครองตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำรงชีวิตที่ดีของมนุษย์ เป็นการปกครองที่สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและสามารถควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปใน

⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2493, หน้า 563 และหน้า 761.

⁸ อานนท์ อาภากริม. (2515). *สังคมและวัฒนธรรมไทย*. หน้า 260-261.

⁹ เสรีภาพที่บุคคลอาจมีและใช้ได้เต็มที่แต่จะต้องได้สัดส่วนหรือสอดคล้องกับหลักความมั่นคง ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวัสดิการของส่วนรวม.

ทิศทางที่ประชาชนต้องการ เป็นการปกครองที่ยึดหลักของเสรีภาพ ความเสมอภาค คำนี้ถึงเสียงส่วนใหญ่เป็นสำคัญมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกาที่ประชาชนต้องเคารพนับถือและอาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับมากที่สุด

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์เป็นระบอบการปกครองชนิดหนึ่ง ซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือ โดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)¹⁰ ซึ่งอาจแบ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยได้ ดังนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ Christoph Degenhart ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจอธิปไตย” (Staatsgewalt) ไว้ว่าเป็นอำนาจในการปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมและเป็นอำนาจในการปกครองของรัฐที่ถูกผูกพันกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งสำหรับการมีอยู่ของรัฐ นอกเหนือจากอาณาเขตของรัฐ (Staatsgebiet) และพลเมืองของรัฐ (Staatsvolk) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ

ตามหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ทำหน้าที่ปกครองนั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริง ตามทฤษฎีประชาธิปไตย “เจตจำนงของประชาชน” คือ ผลของการประนีประนอม ซึ่งเป็นการดึงเอาผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่อาจแตกต่างกันจนที่สุดซึ่งให้มาประสานกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการเคารพในคุณค่าร่วมกันบางประการที่ถือเป็นหลักพื้นฐานในการดำรงชีวิตในประชาคมเดียวกันด้วย ทั้งนี้เพราะปัญหาในสังคมมีอาจตัดสินโดยฝ่ายข้างมากในสังคมเสมอไป ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักประกันสิทธิของฝ่ายข้างน้อยด้วย เพราะมีส่วนในสังคมเท่าเทียมกับฝ่ายข้างมาก

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. หน้า 82.

2. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี

ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีตรงกันข้ามกับประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ (Totalitäre Demokratie) ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลาย กล่าวคือ เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง และด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้งการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี

3. หลักเสียงข้างมาก

การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip) การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุด คือ การไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้นหลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย ระบบการสร้างเจตจำนงของรัฐ โดยวิธีการประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนั้นนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภาด้วยหลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบหลายพรรคการเมือง (Mehrparteiensystem) การให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (Gründungsfreiheit) และความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง (Chancengleichheit) จากหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยดังกล่าว จึงเป็นประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐหรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (Parteiendemokratie)

4. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

โดยที่ระบบประชาธิปไตยโดยทางตรงไม่สามารถจะนำมาใช้กับการปกครองในสังคมปัจจุบันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันจึงเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งอาจจะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา (Parlamentarische Demokratie) หรือระบบประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภานั้นตามหลักพื้นฐานแล้วรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับ

การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากหลักพื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา ซึ่งตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางรัฐสภา รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

ประชาธิปไตยโดยผู้แทนในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่นๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) และหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (Eine ununterbrochene Legitimationskette)

(1) หลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) หมายความว่า การกำหนดกฎหมายในปัญหาต่างๆ ที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเอง ปัญหาหรือกฎหมายที่มีความสำคัญดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดในเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่นได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปเป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญด้วยตนเอง ส่วนรายละเอียดต่างๆ จึงอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

(2) หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (Eine ununterbrochene Legitimationskette) หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเรียกถึงความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย โดยถือว่าประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐในความหมายว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดจะถูกใช้เพื่อประชาชนและมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมี ความหมายว่า การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้น จะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย โดยความสัมพันธ์พื้นฐานนี้จักก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่นๆ และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่นหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินภารกิจของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน ความเกี่ยวพันในหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายนี้เรียกร่องให้องค์กรที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปใช้อำนาจขององค์กรของรัฐองค์กรอื่นๆ ได้

โดยสรุป หลักความเกี่ยวพันต่อความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยอย่างไม่ขาดสาย มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันว่า การใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชนและดำรงอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงไปถึงประชาชนได้ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย

ดังกล่าว การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย (หรือองค์กรที่ผ่านการเลือกมาจากประชาชน)

2. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายความว่า ประชาชนทุกคนของประเทศต้องมีสิทธิเท่ากัน ไม่แตกต่างกันในการมีสิทธิเสรีภาพของตน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศตำแหน่งฐานะร่ำรวยกว่าบุคคลอื่นสักเพียงใดก็ย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป ทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเล่าเรียนไม่ว่าจะเป็นเศรษฐิกิจหรือนายเขียวซึ่งเป็นชวานาก็มีสิทธิเท่ากัน

3. หลักภราดรภาพ (Fraternity) คือประชาชนพลเมืองอยู่ในแบบแผนแห่งความเป็นพี่น้องกัน มีความรักใคร่กลมเกลียวกัน มีกฎเป็นหลักในการอำนวยความสะดวกร่วมกัน บุคคลแต่ละคนต้องเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกันต้องไม่กระทำการใดๆเป็นการลดทอนเสรีภาพของผู้อื่น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษทางกฎหมายเมื่อทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองก็เป็นสุข

การพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

นักทฤษฎีได้เสนอทฤษฎีโดยมุ่งเน้นในด้านการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยหรือเงื่อนไขของพัฒนาทางการเมืองมีหลายลักษณะ ความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมต้องอาศัยปัจจัยต่างๆเป็นอันมาก ในทางกลับกันเสถียรภาพหรือความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตยก่อให้เกิดความเจริญของปัจจัยต่างๆ เหล่านั้นด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองหรือการมีจิตใจแบบประชาธิปไตยของประชาชน สิ่งนี้จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงของระบบการปกครองแบบหนึ่งแบบใด ย่อมขึ้นอยู่กับคนในสังคมนั้น มีจิตใจที่จะส่งเสริมให้เป็นไปตามการปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นระบบประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาหรือระบบเผด็จการแบบคอมมิวนิสต์ในโซเวียตรัสเซีย ดังนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อคนส่วนมาก ทั้งที่เป็นฝ่ายปกครองและฝ่ายผู้อยู่ใต้ปกครองมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย¹¹ ประชาธิปไตยจึงเป็นการพัฒนาทางการเมืองอย่างหนึ่ง เพราะเป็นทั้งแนวความคิดและระบบการปกครองและเป็นระบบการปกครองในระบบอุดมคติที่สังคมต่างๆต้องการยึดถือเป็นหลักในการปกครองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล

ทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

Dorothy Picklen มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นมีลักษณะสำคัญๆอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและถูกต้องเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนว่าใครควรจะเป็นผู้แทนของตนและประเทศควรจะปกครองอย่างไร

¹¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2517). *ประชาธิปไตย: ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ*. หน้า 8-12.

หลักเกณฑ์เหล่านี้อย่างน้อยที่สุดจะต้องกล่าวถึงสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคและทั่วถึง (Universal Suffrage) เสรีภาพในการตั้งและดำเนินการพรรคการเมืองและเสรีภาพในการที่จะมีการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา ประการที่สอง จำจะต้องมีข้อกำหนดเพื่อให้ผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้แทนเลือกตั้งเลือกเข้ามาให้ทำ ถ้าผู้แทนราษฎรละเมิดข้อตกลงตามสัญญาหรือไม่เคารพในมติมหาชน ผู้แทนราษฎรก็จะถูกถอดถอนตามเวลาหรือโดยวิธีการที่เหมาะสมได้

Lyman Tower Sargent มีความเห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยมี 5 อย่าง คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่ง Sargent ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน โดยมีหลักอยู่ว่าราษฎรจำต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองไม่มากก็น้อยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

2. การมีความเสมอภาคในอัตราหนึ่งในหมู่ราษฎร คือ จะต้องมีความเสมอภาคทางการเมือง เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคทางเศรษฐกิจและเสมอภาคทางสังคม

3. การมีเสรีภาพในอัตราหนึ่งในหมู่ราษฎร คือ จะต้องมีเสรีภาพพื้นฐานเป็นต้นว่า เสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน เสรีภาพในการพูด และการพิมพ์ การโฆษณา เสรีภาพในการที่จะไม่ถูกผู้อื่นใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อตน เสรีภาพทางศาสนาและเสรีภาพในการประชุมชุมนุมกันเป็นต้น

4. การมีระบบตัวแทน กล่าวคือ จำจะต้องมีตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครองและบริหารประเทศ

5. มีระบบการเลือกตั้งซึ่งถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยเป็นสำคัญ

Ernest B. Schulz ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เรียกกันว่า กติกาของประชาธิปไตย ซึ่งอาจจะใช้ได้ทั้งในความหมายของการปกครองหรือการดำเนินชีวิตร่วมกัน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กติกาดังกล่าวนี้ยังถือได้ว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่ใช้วัดความเป็นประชาธิปไตยด้วยกติกาดังกล่าวนี้ ได้แก่

1. การเลือกตั้งโดยเสรี (Free Election) เพื่อยืนยันหลักที่ว่าประชาชนเป็นใหญ่ ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของตนเอง แต่การที่จะทำให้ประชาชนทุกคนมาดำเนินการปกครองนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะทุกคนมีภารกิจส่วนตัว จำเป็นต้องมีวิธีประกันให้เขาได้มีสิทธิมีเสียงโดยทางหนึ่งทางใดและเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นวิธีการที่ดีที่สุด หากแต่ต้องกระทำโดยทั่วถึงและปราศจากการบังคับขู่เข็ญหลอกลวง

2. การใช้สิทธิคัดค้าน (The Right to Oppose) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ย่อมเป็นการยากที่จะหวังให้คนทุกคนมีความเห็นสอดคล้องกันทุกกรณี ทั้งนี้เพราะคนเราย่อมมีเหตุผล ความเชื่อและผลประโยชน์แตกต่างกัน จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการโต้เถียง ฉะนั้นสิทธิที่จะคัดค้านได้จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในวิถีทางประชาธิปไตย แต่การคัดค้านในระบอบประชาธิปไตยจะต้องกระทำโดยใช้เหตุผลและโดยบริสุทธิ์ใจหรืออีกนัยหนึ่งจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความมีเหตุผลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยมาตรฐานทางธรรมจริยา

3. การใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข่าวสาร ข้อมูล และความต้องการของประชาชนอันจะเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจดำเนินการต่างๆของรัฐ การให้เสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นภคิภาที่จำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการแสดงให้เห็นระบอบการปกครองที่ตอบสนองเจตนาและความประสงค์ของประชาชน

4. การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (Rule of Law) กฎหมายเป็นแนวทางหรือสิ่งที่จะช่วยสร้างความเสมอภาคและข้อขัดแย้ง อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติและเป็นการป้องกันการบิดเบือนและการกระทำใดๆที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายเป็นผลของการตัดสินใจโดยอาศัยเสียงข้างมาก โดยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชน ฉะนั้นการยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายจึงเป็นภคิภาที่สำคัญ

5. การตัดสินใจปัญหาโดยอาศัยเสียงข้างมากแต่ขณะเดียวกันให้ความคุ้มครองแก่ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย

การตัดสินใจปัญหาโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นการประกันว่าจะเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ฉะนั้นสิ่งใดที่ประชาชนฝ่ายข้างมากยอมรับเอาน่าจะถือได้ว่าเป็นความต้องการของส่วนรวม แต่การที่จะให้เป็นส่วนรวมร้อยเปอร์เซ็นต์ หรือสังคมมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ในกิจกรรมต่างๆทุกเรื่องไปนี้ย่อมเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามบุคคลผู้มีเสียงข้างน้อยหรือไม่เห็นด้วยในมตินั้นก็จะต้องได้รับความคุ้มครองเท่ากับบุคคลอื่น จะถือว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือคนนอกสังคมที่ควรกีดกันก็หาไม่ ฉะนั้นแม้ว่าการตัดสินใจในการปกครองจะถือความเห็นของฝ่ายข้างมากก็ตาม ก็จะต้องป้องกันระว่างมิให้ความเห็นของฝ่ายข้างมากบีบบังคับให้ฝ่ายข้างน้อยต้องกระทำตามด้วยเสมอไป มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นการเผด็จการ โดยคนหมู่มากหรือเรียกว่า คณาธิปไตย

6. ควรมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท ในการปกครองระบอบใดๆก็ตามย่อมต้องมีกฎหมายแม่บทเพื่อวางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบการจัดสรรอำนาจ สถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของประชาชนต่อรัฐและสถาบันต่างๆ ของรัฐ ฉะนั้นสถาบันรัฐธรรมนูญจึงนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบของรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดหรือวางรากฐานที่สำคัญยิ่งของระบบการปกครอง โดยแสดงออกถึงหลักการต่างๆ อย่างชัดเจนเป็นหลักประกันและป้องกันการบิดเบือนและการดำเนินการตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ เพราะจะเห็นได้ว่าโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญจะกำหนดถึงอำนาจอธิปไตยที่มาของสิทธิและการใช้สิทธิหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและสถาบัน ที่ให้อำนาจไว้เป็นการแน่นอน¹²

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือรัฐธรรมนูญสองฉบับนี้ได้คำนึงการก่อให้เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติของสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมายการใช้บังคับและการตีความกฎหมายทั้งปวง นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประการ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ (Wesengehaltsgarantie) และการให้หลักประกันในการใช้สิทธิในทางศาล หลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้แล้วมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลาย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิของมนุษย์ในการไม่ถูกละเมิดปฏิบัติจากอำนาจรัฐมีที่มาจากหลักของสิทธิตามธรรมชาติที่ถือว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีความเท่าเทียมกัน มนุษย์จึงมีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกายและความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และมีอาจมีผู้ใดเข้ามาล่วงละเมิดได้เช่นกัน หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตรายหรือกระทบกระเทือนและเสื่อมเสียต่อสภาพความเป็นมนุษย์ได้และแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้มีที่มาจากแนวความคิดในกฎหมายธรรมชาติ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครอง” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้และถือว่ากฎหมาย

¹² Ernest B. Schulz. (1966). *Democracy*. pp. 6-13.

ที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติและไร้สภาพบังคับ หากขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาตินี้¹³

ต่อมาจึงได้พัฒนาการกลายมาเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองโดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ ดังที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทหรือคำปรารภหรือมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่งในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ¹⁴ เพื่อรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลนั้นจะไม่สามารถถูกละเมิดได้ไม่ว่าจากปัจเจกชนด้วยกันหรือแม้แต่จากองค์กรต่างๆของรัฐ¹⁵ เนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตจำกัดย่อมก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐและนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย¹⁶

โดยการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประเภทของสิทธิ หลักความเสมอภาคและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองและป้องกันให้¹⁷

“เสรีภาพ” หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเองเป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมายและเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆได้ตามชอบใจโดยชายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ปล่อยให้บุคคลใดๆ กระทำการไปได้โดยลำพัง¹⁸

¹³ วีระ โลจายะ ก (2532). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. หน้า 1-16.

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก (2544). “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 9 (3). หน้า 27.

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ข (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. หน้า 134.

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ค (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*. หน้า 31.

¹⁷ หยุด แสงอุทัย ก (2512). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ*. หน้า 41.

¹⁸ หยุด แสงอุทัย ข (2533). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า 223.

ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ได้ให้ความหมายไว้ว่า¹⁹

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระรวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้แก่ตนและตนก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่น

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถของบุคคลในสถานการณ์นั้นๆที่จะกระทำการใดๆได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายไว้ว่า²⁰

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า²¹

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า²²

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง สถานภาพของมนุษย์ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือที่จะไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า²³

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่น

¹⁹ ศรีราชา เจริญพานิช. (2554). “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” *จุลนิติ*, 1 (8). หน้า 4.

²⁰ วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 640-641.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 23.

²² โภคิน พลกุล. (2539). *หลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 138-139.

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก. (2554). “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” *จุลนิติ*, 1 (8). หน้า 44.

กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนโดยกฎหมายที่รับรองสิทธิแก่บุคคลนั้น อาจเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือเสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง กฎหมายที่รับรองเสรีภาพอาจจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้เช่นเดียวกัน

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า²⁴

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่บุคคลมีไว้เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ได้ให้ความหมายไว้ว่า²⁵

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการโดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใดหรือหมายถึงอำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรนี้ จึงนิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Liberties) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights)²⁶ หรือ “สิทธิขั้นมูลฐาน” (Fundamental Rights)²⁷ แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองให้มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนโดยกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้รับการคุ้มครอง และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. หน้า 49-51.

²⁵ พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. หน้า 121-122.

²⁶ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์ ช (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. หน้า 14.

²⁷ ลิจิต ชีรเวคิน. หน้าเดิม.

2.2.2.2 หลักความเสมอภาค

แนวความคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักความเสมอภาคตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)²⁸ ซึ่งเป็นรากฐานของปรัชญาว่าด้วยปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในยุคสมัยนั้นจนนำมาสู่การออกคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ที่ได้วางหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้²⁹ รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ ซึ่งล้วนแต่เป็นผลพวงมาจากอิทธิพลและแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ อีกทั้งกรณีได้ปรากฏหลายต่อหลายครั้งว่าผู้พิพากษาแห่งศาลสหรัฐอเมริกาได้อ้างอิงหลักกฎหมายธรรมชาติมาเป็นเหตุผลในการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน³⁰ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายธรรมชาติ คือ กฎหมายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมนุษย์มิได้เป็นผู้สร้างขึ้นมาและเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดกาลเวลาและสถานที่³¹

Jean Jacques Israel ได้ให้คำนิยามของคำว่า “หลักความเสมอภาค” (Le principe d'égalité) คือ หลักการที่สัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ (Liberté) เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอันประกอบด้วย เสรีภาพ (La liberté) เสมอภาค (L'égalité) และภราดรภาพ (La fraternité) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย³² โดยเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีความสำคัญและมีความเป็นสากล ซึ่งราษฎรจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเห็นได้ว่าหลักความ

²⁸ สมยศ เชื้อไทย ข (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. หน้า 138

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2550). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. หน้า 70.

³⁰ จริฎ โฆษณานันท์. (2545). นิติปรัชญา. หน้า 156-157.

³¹ วีระ โลจายะ ข (2547). กฎหมายมหาชน: สิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 8-15. หน้า 465.

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์, 2 (30). หน้า 165.

เสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปที่เรียกว่า “การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกัน” (Different treatment) นั้นเชื่อว่า จะกระทำไม่ได้เสมอไปในทุกกรณีก็หาไม่³³

การพิจารณาหลักความเสมอภาคนี้ ได้ทำการจำแนกศึกษาเกี่ยวกับประเภทของหลักความเสมอภาค ความผูกพันขององค์กรผู้ใช้อำนาจต่อหลักความเสมอภาคและความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งมีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

บทบัญญัติอันรับรองหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาคในมาตรา 30 ว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นมีที่มาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้น กฎหมาย (Equality before the law) วรรคสองรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสามกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นไปไกลกว่าของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคท้าย รับรองให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติอันเป็นการลดความเลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้ ดังเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลีและสหพันธรัฐออสเตรีย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้นมาให้ ซึ่งต้องเคารพหลักความเสมอภาคด้วย เช่น มาตรา 49 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับ การศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” มาตรา 51 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน” มาตรา 56 วรรคแรก “สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น” เป็นต้น

³³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข เล่มเดิม. หน้า 95-96.

2.2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

George Burdeau ได้กล่าวไว้ว่า เสรีภาพถ้าไม่มีขอบเขตจำกัด สภาวะอนาธิปไตย (Anarchie) ก็จะเกิดขึ้นดังเช่นเมื่อครั้งมนุษย์ยังอยู่ในสังคมป่าเถื่อนเพราะทุกคนจะใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่และกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่น จนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพจนหมด การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุใหญ่ให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมกันเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่างๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคน เป็นกรรมการคอยรักษากฎกติกาไม่ให้ ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นการปกป้องคุ้มครองไม่ให้รัฐและผู้อื่นมาล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของเรา³⁴

Karl August Bettermann ได้อธิบายว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพบางเรื่องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือมิได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างชัดเจนก็ดี กรณีย่อมมิได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) แล้วไม่มีเสรีภาพใดที่ได้รับการรับรองโดยปราศจากขอบเขตเพราะสาระแห่งเสรีภาพก็คือพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน เนื่องจากขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพมีทั้งการจำกัดขอบเขตในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรและในลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างของขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิของบุคคลอื่น ศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อห้ามในการใช้สิทธิในทางไม่ชอบ ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ หลักพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญและการดำรงอยู่ของรัฐ เป็นต้น³⁵

โดยลักษณะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันอาจอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้³⁶

ประเภทแรก สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิบริบูรณ์ (Absolute rights) ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดได้

ประเภทที่สอง สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative rights) หรือสิทธิมีเงื่อนไข (Qualified rights) ซึ่งหมายความว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิที่จำกัดได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรองรับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายไว้ในมาตรา 29

³⁴ เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์ ก เล่มเดิม. หน้า 29.

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 216.

³⁶ วิษณุ เครืองาม. เล่มเดิม. หน้า 647-648.

ดังนี้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ดังนั้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นจะกระทำได้อีก แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้และกฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย

ในการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ ได้ศึกษาถึงหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย พอสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

2.1.3.1 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติ จะต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ³⁷ ได้แก่ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นและต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้³⁸ ซึ่งจำแนกอธิบายได้ดังนี้

1) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะให้มีการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29.

³⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 506.

กล่าวคือจะต้องไม่ตราบทบัญญัติให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านสถานะของบุคคล รวมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม นอกเหนือจากคุณวุฒิและความรู้ความสามารถ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหรือการดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนในสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยและให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไปและต้องไม่ระบุตัวบุคคลเพราะถือว่ากฎหมายที่ตราออกมาจากตัวแทนของประชาชนนั้นต้องใช้บังคับกับประชาชนทุกคน³⁹ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเนื่องมาจากไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย⁴⁰ อันเป็นการล่วงล้ำเข้ามาในเขตแดนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และยังเป็น การคุ้มครองประชาชนไม่ให้รัฐใช้อำนาจตรากฎหมายโดยเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเป็นการเฉพาะขึ้นซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่มีผลทั่วไปย่อมเป็นหลักประกันสิทธิในความเสมอภาคและความเทียมในผลของกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เทียมกันนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม และเป็นการตอกย้ำความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในการตราบทบัญญัติขึ้นมาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

2) ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชนอันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคม (Social Contract) ของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก เล่มดิม. หน้า 34.

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตรฐาน” ในการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์*, 2 (30). หน้า 191.

ของประชาชน แสดงให้เห็นว่าประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยฝ่ายบริหารจะออกกฎข้อบังคับใดๆ มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราบทบัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารตรากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องผ่านการบัญญัติและรับรองโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน⁴¹ ที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้นและเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นจึงจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนได้⁴² ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่าได้กำหนดให้กฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้แก่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด นอกจากนี้แล้วไม่ใช้บทบัญญัติกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับทั้งหลาย หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้อำนาจไว้ย่อมไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลได้⁴³

การตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักเสมอว่ากำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายช่วยในการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะต้องระบุเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรานี้ไม่อาจใช้บังคับกับกฎหมายที่ล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้แต่อย่างใด⁴⁴ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบว่าองค์กรนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายดังกล่าวหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้⁴⁵

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก เล่มเดิม. หน้า 33.

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 54.

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2542). *รัฐธรรมนูญน่ารู้*. หน้า 236.

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 193.

⁴⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก เล่มเดิม. หน้า 35.

3) ต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกรอบรับรองไว้ มีหลักการสำคัญอยู่ว่าจะจำกัดสิทธิมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญจะมุ่งให้ความคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (Absolute) แต่ได้มุ่งคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) มากกว่า ซึ่งการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจะมีผลทำให้สารัตถะของสิทธิได้รับความกระทบกระเทือนหรือไม่ จึงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งเมื่อได้ชี้แจงนำหนักของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนแล้ว จึงจะตอบได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งถึงแม้ว่าองค์การของรัฐจะตรากฎหมายอันมีผลกระทบกระเทือนแก่นของสิทธิก็ตาม แต่ถ้าการกระทบกระเทือนแก่นของสิทธินั้นยังสอดคล้องกับหลักความพอสมควรเหตุอยู่และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อประโยชน์ของส่วนรวม ย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติดังกล่าว และการตรากฎหมายในลักษณะใด จะถึงขนาดที่เรียกว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ จะต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพไป ไม่อาจให้คำนิยามเพื่อใช้กับสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทได้⁴⁶ หนึ่ง หากกฎหมายใด แม้ตามรูปแบบแล้วจะเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่หากในความเป็นจริง เนื้อหากฎหมายที่ตราขึ้นนั้น กฎหมายใดเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการล่วงล้ำเข้าไปกระทบ “แก่น” (Core) หรือ “สารัตถะ” (Essence) ของสิทธิหรือเสรีภาพแล้ว กฎหมายนั้นย่อมมีผลเช่นเดียวกันกับกฎหมายที่ตัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง⁴⁷ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญอาจบัญญัติโดยชัดแจ้งยกเว้นมาตรการที่อาจถือได้ว่ากระทบกระเทือนสารัตถะแห่งสิทธิให้เป็นมาตรการที่ใช้บังคับได้ เพื่อเป็นการตัดปัญหาการตีความ⁴⁸

⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 190.

⁴⁷ กฤษณ์ วสินนท์. (2547). “เสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรมในระบบกฎหมายไทย: การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” *วารสารกฎหมาย*, 1 (23). หน้า 72.

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 191.

2.1.3.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ⁴⁹

หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)⁵⁰ หรือหลักความสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)⁵¹ หรือหลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ (Verhältnismaessigkeit) ซึ่งเป็นหลักการของหนึ่งของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)⁵² หรือหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassvebot) หรือหลักความได้สัดส่วน (Der Grundsatz der Verhältnismaessigkeit) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าหลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ (Uebermassvebot) ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักกฎหมายของเยอรมันนั้นถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างกว้างขวาง มิใช่เฉพาะแต่ในเยอรมัน แต่ยังรวมถึงออสเตรีย ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปนั้น จะเห็นว่าเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักในทางกฎหมายที่สำคัญโดยมีลำดับชั้นในระดับรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการที่มุ่งหมายประการสำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐและเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁵³

Klaus Stern ได้อธิบายว่า ภาระหน้าที่หลักของหลักความพอสมควรแก่เหตุ นั้นมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะการจำกัดการแทรกแซงของอำนาจเท่านั้น แต่หากตีความจากหลักความพอสมควรแก่เหตุอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากจะเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้ว ยังถือว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแล้วและมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในการปกครองทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำในทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพซึ่งศาลปกครองได้นำความพอสมควรแก่เหตุ มาเป็นเกณฑ์ในการ

⁴⁹ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ใช้คำว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ในการอธิบายตลอดทั้งเล่ม โดยให้หมายความรวมไปถึง “หลักความสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ” และ/หรือ “หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น” และ/หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักความได้สัดส่วน” และ/หรือ “หลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ.”

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 187.

⁵¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 261

⁵² สมยศ เชื้อไทย ก (2547). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 42.

⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 268-269.

ตรวจสอบความชอบของการกระทำในทางปกครองมาเป็นเวลายาวนานแล้ว⁵⁴ เนื่องจากหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในกฎหมายมหาชน อันมีที่มาจากหลักนิติรัฐที่ได้กำหนดให้การกระทำทุกอย่างขององค์กรของรัฐต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย⁵⁵

หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อความยุติธรรมนั้น ได้มีการค้นพบว่ามีการบัญญัติเป็นกฎหมายมาตั้งแต่ในสมัยของกฎหมายโรมันแล้ว และต่อมาได้ค้นพบหลักดังกล่าวในกฎหมายอาญา แต่การยอมรับหลักความพอสมควรแก่เหตุที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้มีการนำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของแผ่นดินแห่งรัฐปรัสเซีย (Allgemeines Landrecht Fuer die Priussischen Staaten) ตามมาตรา 10 วรรคสอง ของกฎหมายตำรวจโดย C.G. Svarez เห็นว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีสาระสำคัญว่ารัฐนั้นมีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้เท่าที่เป็นความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เสรีภาพและความมั่นคงของทุกคนสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ โดย Svarez เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นการแสดงออก ถึงความมีเหตุผลและเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาในยุคความรุ่งโรจน์ทางปัญญา การที่หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายตำรวจของปรัสเซีย นั้น ถือว่าเป็นเงื่อนไขทั่วไปของการจำกัดอำนาจในการแทรกแซงของตำรวจตามความเข้าใจในทางตำราและในคำพิพากษาของศาลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งของศาลปกครองปรัสเซียและของซัคเซิน (Sachsen) ถือกันว่าเป็นหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ ซึ่ง G.H. Von Berg เป็นบุคคลแรกที่ได้อธิบายอย่างชัดเจนถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุสำหรับการกระทำของตำรวจ ส่วน O. Mayer ซึ่งถือว่าเป็นบิดากฎหมายปกครองของเยอรมัน ได้เขียนถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุภายหลังจากที่ G.H. Von Berg ได้กล่าวไว้เกือบ 100 ปีต่อมา โดยได้กล่าวไว้ว่าการกระทำของตำรวจนั้นจะต้องมีพื้นฐานมาจากกฎหมายและต้องกระทำตามความจำเป็นและจะต้องมีความพอสมควรแก่เหตุ แต่หากไม่คำนึงถึงการกำหนดไว้ในลักษณะของกฎหมายบัญญัติปกครองแล้ว ถือว่าความคิดในเรื่องหลักความพอสมควรแก่เหตุนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานแล้ว⁵⁶

นอกจากนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง สาระสำคัญประการหนึ่งของการตรวจสอบความชอบของการใช้ดุลพินิจคือ ตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นขัดแย้งกับสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองหรือไม่ ซึ่งหมายความรวมถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองใด โดยมีเงื่อนไข

⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 270.

⁵⁵ ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. หน้า 125.

⁵⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 271-272.

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในกรณีนี้การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ด้วย เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตในการสร้างโรงงานซึ่งมีการสร้างเสร็จแล้ว แต่เงื่อนไขบางประการยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีการจะเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่นั้น จะต้องนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพิกถอนว่า การเพิกถอนนั้นสอดคล้องกับความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ โดยตามหลักกฎหมายปกครองเยอรมันถือได้ว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญ แต่มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและมีสถานะเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ซึ่งมีลำดับชั้นในระดับของรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ดังนั้นหลักความพอสมควรแก่เหตุจึงมีผลใช้บังคับกับการกระทำของรัฐทุกประเภท โดยถือว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน นอกเหนือจากนี้แล้วหลักความพอสมควรแก่เหตุยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁵⁷

โดยหลักทั่วไปแล้ว คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” มิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้พิพากษาหรือความรู้สึกของผู้ใช้กฎหมาย อีกทั้งมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นพิเศษ ซึ่งตามที่เสนอของ Duerig มีความเห็นว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” มิได้ขึ้นอยู่กับทัศนะความเห็นสอดคล้องกันของชาวโลกหรือมิได้ขึ้นอยู่กับทัศนะภายในขอบเขตของวัฒนธรรมตะวันตก หากแต่ขึ้นอยู่กับความสำนึกในทางศีลธรรมของประชาคมนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตามทัศนะในทางศีลธรรมโดยทั่วไปของประชาชนก็ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันได้ ในกรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ที่จะใช้ทัศนะของกลุ่มบุคคลส่วนใหญ่เพื่อการพิจารณาในกรณีของการใช้สิทธิและเสรีภาพในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่⁵⁸ ดังนั้น “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” จึงเป็นเรื่องของจริยธรรมตลอดจนธรรมเนียมประเพณี ความรู้สึกนึกคิดในแง่ทางด้านจิตใจของหมู่เหล่าประชาชนในสังคมเป็นส่วนรวม โดยการใดที่กระทำขึ้นเป็นการกระทำด้วยลักษณะที่จะทำให้ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมมีความรู้สึกไม่เห็นดีเห็นงามหรือไม่ยอมรับหรือเป็นที่น่าเกลียดในความรู้สึกทางจิตของประชาชนทั้งหลายเป็นส่วนรวมในสังคมนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นด้วยเหตุผลที่การนั้นขัดต่อจริยธรรม ศาสนา ธรรมเนียมประเพณีอันสำคัญเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การนั้น

⁵⁷ แหล่งเดิม. หน้า 280-284.

⁵⁸ แหล่งเดิม.

ย่อมถูกประชาชนในสังคมประณามว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵⁹

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนยินยอมให้ตนเองอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกและการปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงของประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” คือ “การปกครองของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน” (Government of the people, by the people, for the people) เป็นความหมายทางการเมืองและการปกครองที่ได้รับความยอมรับและนำไปอ้างอิงกันมาก คำนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำสมาสจากคำสองคำคือ “ประชา” กับ “ธิปไตย” ธิปไตย แปลว่า “อำนาจสูงสุดของรัฐ” ประชาธิปไตยจึงแปลได้ความว่าการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน⁶⁰

สมัยโบราณการปกครองแบบประชาธิปไตยเริ่มจากการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) กล่าวคือทำให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยประชาชนทั้งหมดสามารถประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินใจปัญหาทางการเมืองและตัดสินใจแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้โดยตนเอง แต่ด้วยเหตุที่ประชาชนของประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนทุกคนร่วมกัน แก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศโดยการประชุมร่วมกัน จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก ทำให้มีการพัฒนารูปการปกครองแบบของประชาธิปไตยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองโดยการให้ประชาชนส่งตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนมาตัดสินใจปัญหาทางการเมืองการปกครองแทน ระบอบประชาธิปไตยจึงได้มีพัฒนาการในอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่าประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และการเลือกตั้งเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งในการใช้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นการปกครองที่มีรูปแบบจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ลงมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองประเทศที่มอบความเสมอภาคความเป็นอิสระและเสรีภาพให้กับประชาชน โดยอำนาจสูงสุดอันได้แก่ อำนาจธิปไตยเป็นของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน⁶¹ กล่าวคือประชาชนจะแสดงออกซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่จะกำหนดตัวผู้ปกครองและตัวแทนของตน โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นธรรมเพื่อการใช้อำนาจของ

⁵⁹ ไชยยศ เหมะรัชตะ. เล่มเดิม. หน้า 145.

⁶⁰ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ก (2541). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17. หน้า 57.

⁶¹ สมยศ เชื้อไทย ก เล่มเดิม. หน้า 91.

ประชาชนอย่างแท้จริง ระบอบประชาธิปไตยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษ เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งของกษัตริย์กับขุนนางส่งผลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครอง โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากการปกครองของกษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศมาเป็นการปกครองที่มีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ด้วยวิธีการจำกัดอำนาจกษัตริย์ไว้ในเอกสารที่เรียกว่า บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา⁶² หรือกฎบัตรใหญ่หรือมหาบัตร (Magna Carta, 1215)

นอกจากนี้บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาก็เป็นรากเหง้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรากฐานของรัฐธรรมาธิปไตยประเทศอังกฤษและเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ รวมทั้งวางหลักวิธีพิจารณาความของประเทศอังกฤษด้วย

ต่อมามีประกาศคำขอสิทธิ (Bill of Right)⁶³ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Petition of Right)⁶⁴ และกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ (The Act of Settlement)⁶⁵ และแม้จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษซึ่งอยู่ในรูปกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่พลเมืองของอังกฤษส่วนใหญ่ยอมรับนับถือหลักจารีตประเพณีในการปกครองบ้านเมืองมาช้านาน⁶⁶ จึงถือว่าประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) และต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ฉบับแรกของโลกเกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาได้แยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของประเทศอังกฤษ นับได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการวางระเบียบการปกครองไว้ในรูปของรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรก

⁶² บทบัญญัติแมกนาคาร์ตานั้นนับได้ว่าเป็นกฎบัตรของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของการปกครองประชาธิปไตยยุคใหม่.

⁶³ คำขอสิทธิ (Petition of Right, 1628) เป็นเอกสารที่วางพื้นฐานให้ประชาชนสามารถประท้วงพระมหากษัตริย์ในเรื่องของการเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา การจับกุมคุมขังตามอำเภอใจ และการกระทำอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงจำยอมต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้ทุกข้อ.

⁶⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right, 1689) เป็นการยุติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ละเว้น และเพิกเฉยต่อการออกกฎหมายโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาถือเป็นชัยชนะครั้งสำคัญของสภาสამัญในการต่อสู้ กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลายาวนาน.

⁶⁵ กฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Settlement, 1701) ไม่เพียงแต่บัญญัติเรื่องของการสืบสันตติวงศ์เท่านั้น แต่ยังได้วางหลักความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของศาล และวางเงื่อนไขหลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเอาไว้อีก.

⁶⁶ สุวัชร กรรเจียกพงษ์. (2551). *การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ*. หน้า 14.

นี้มีแบบอย่างตามแนวทางการปกครองของประเทศอังกฤษที่ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในเรื่องสำคัญ เช่น การเก็บภาษีอากร แต่การที่จะให้ประชาชนยินยอมโดยตรงนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากจึงต้องเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อเป็นผู้แทนในการให้ความยินยอมแทนประชาชน จุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยยุคใหม่เกิดขึ้นจากการปกครองของประเทศอังกฤษ โดยที่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษเกิดขึ้นจากความขัดแย้งของกษัตริย์กับขุนนางด้วยเหตุปัจจัยของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองจนเกิดถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งหลักความยินยอมของประชาชนที่กล่าวว่า “No taxation without representation” แปลว่า “ไม่มีการเก็บภาษีหากไม่มีผู้แทนราษฎร”⁶⁷

รัฐเสรีประชาธิปไตยหากจะพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยพบว่าประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ หลักทั้งสองประการนี้เป็นหลักที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมีส่วนร่วมสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย⁶⁸ ระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ ดังกล่าวคู่ขนานกันไปจะขาดหลักใดหลักหนึ่งไปเสียมิได้การที่รัฐใดจะเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐนั้นจะต้องมีผู้ปกครองที่ใช้หลักการของประชาธิปไตยและหลักการของนิติรัฐเป็นหลักการอันสำคัญในการปกครองประเทศ

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ (The Rule of Law) คำว่า “นิติรัฐ” มีความหมายว่าการบริหารจัดการประเทศโดยถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่เป็นการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of law not of men)⁶⁹ นิติรัฐจึงหมายถึงรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้น⁷⁰ และรัฐนั้นให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพ พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ประชาชนแต่ละคนจะเห็นสมควร⁷¹ ดังนั้นรัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของ

⁶⁷ แหล่งเดิม.

⁶⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 19.

⁶⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค (2540). “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน *หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 13.

⁷⁰ หยุค แสงอุทัย ค (2526). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. หน้า 123.

⁷¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค เล่มเดิม. หน้า 1.

ตนเองอย่างเคร่งครัด⁷² และรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีหลักการแยกอำนาจ ที่ทุกองค์กรของรัฐ จะต้องมีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ในระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตย แปลได้ว่า “หลักกฎหมายเป็นใหญ่”⁷³ (Primacy of law) กล่าวคือ กฎหมายเป็น หลักใหญ่ในการปกครองประเทศ ได้แก่ การใช้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือ ในการตัดสินใจขาดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่าง ประชาชนด้วยกันเอง หรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองรัฐก็ตาม รัฐที่มีการปกครอง ตามหลักนิติรัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือแห่งการกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาชนกับองค์กรของรัฐ สามประการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชนและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐภายในรัฐนั่นเอง

2.3.1.1 หลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการ ใช้อำนาจตามอำนาจอำเภอใจ (Arbitrarily)⁷⁴ ของผู้ปกครองซึ่งมีดังนี้

1) การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตรา ขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) หมายความว่า องค์กร ฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมาย กำหนด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

2) กฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียก โดยรวมว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of constitutionality of legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหาร จะต้องไม่กระทบกระเทือน ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (The Supremacy of constitution) หากมีความ จำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนั้น เกิดกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลัก สัดส่วนของการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนนั้นประโยชน์สาธารณะกับการ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นประโยชน์สาธารณะโดยรวมจะต้องมีมากกว่า และต้องมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

⁷² หยุต แสงอุทัย ค เล่มเดิม. หน้า 127.

⁷³ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. หน้า 46.

⁷⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค เล่มเดิม. หน้า 5.

3) การควบคุมการกระทำขององค์การฝ่ายบริหารไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการให้คุณให้โทษหรือเงื่อนไขใดๆ ขององค์การฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตุลาการมีความผูกพันเฉพาะกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้ความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ความเป็นอิสระนั้นต้องมีความเป็นอิสระในองค์การซึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจองค์การอื่นไม่ว่าจะเป็นทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความอิสระในทางส่วนบุคคลที่มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ

การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการตรากฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อควบคุมบรรดาการกระทำของฝ่ายบริหารที่จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรือเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้งหลายที่องค์การฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้อง ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องจำกัด สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ หลักนิติรัฐจึงเป็นผลพวงของ ความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์⁷⁵

2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักนิติรัฐ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐเพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

⁷⁵ บุญศรี มีวงศ์ โฆษ. เล่มเดิม. หน้า 237.

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่งหรือการให้มีสิทธิโต้แย้ง คัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใด อำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใด อำนาจหนึ่ง อยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

นักปราชญ์ในสมัยโบราณได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจได้แก่

จอห์น ล็อก นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เป็นคนแรกที่เขียนคำอธิบายถึง ความจำเป็นของการแยกอำนาจอธิปไตยและต้องแยกผู้ใช้อำนาจออกจากกัน โดยกล่าวไว้ในหนังสือ Treaties on Government และ Essay on Government อธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจทำสงครามทำสันติภาพหรือสนธิสัญญา ล็อก บอกว่าจะต้องแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพราะเป็นสิ่งไม่ดีที่บุคคล คนเดียวกันออกกฎหมายด้วยและใช้กฎหมายด้วย เพราะการทำเช่นนั้นจะทำให้กฎหมายขาดลักษณะที่จะเป็นกฎหมายไป ในเมื่อผู้บัญญัติกฎหมายอาจใช้วิธีบัญญัติกฎหมายนั่นเอง เพื่อออกคำสั่งหรือมาตรการเป็นรายๆ ไปตามชอบใจและผู้นั้นก็ใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนโดยเฉพาะ ล็อก ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจอตุลาการไว้โดยเฉพาะ แต่จากข้อความบางตอนในหนังสือ ล็อก ถือว่าอำนาจอตุลาการนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ไม่มีอิสระ อย่างเต็มที่แต่จะต้องรับผิดชอบต่อการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจนิติบัญญัติอาจ เพิกถอนผู้ใช้อำนาจบริหารได้ ล็อก เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน⁷⁶

มองเตสกีเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสมีชื่อเต็มว่า ชาร์ลส์ เดอ เซองคาร์ท บาร์อง เดอ มองเตสกีเออ (Charles de Secondat, Baron de Montesquieu) มองเตสกีเออ ได้ออกเดินทางไปทั่วยุโรปและใช้เวลาศึกษาอยู่ที่ประเทศอังกฤษนานถึงปีครึ่ง จนเกิดแรงบันดาลใจให้เรียบเรียง

⁷⁶ อมร จันทรสุมบุรณ์. (2523). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 59.

วรรณกรรมสำคัญเล่มหนึ่งคือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” โดยอธิบายไว้ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ใช้ชื่อว่า “กฎหมายซึ่งก่อให้เกิดเสรีภาพในทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครอง” โดย มองเตสกีเออมีความเห็นว่าในทุกประเทศมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ⁷⁷

- 1) อำนาจในการออกกฎหมาย คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคืออำนาจในการตรากฎหมาย
- 2) อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายกล่าวคืออำนาจบริหาร
- 3) อำนาจปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งอยู่กับกฎหมายแพ่งคืออำนาจในการวินิจฉัยคดี กล่าวคืออำนาจตุลาการ

ความมุ่งหมายในการแยกอำนาจของ มองเตสกีเออ ก็เพื่อเป็นการประกันความคุ้มครองให้กับประชาชน มองเตสกีเออ เกรงว่าหากมีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จร่วมกัน อาจนำไปสู่อำนาจเผด็จการได้โดยง่าย การแยกอำนาจกันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันดังที่ได้กล่าวไว้ว่า “ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและ อำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กเดี่ยวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่อาจมีได้โดยเพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกัน อาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายกดขี่ข่มเหงประชาชนในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการ ไม่แยกออกจากอำนาจ นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพ ของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจเพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองและตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจรวมกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับ พลเมืองได้อย่างเต็มที่ ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงกาลอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะ เป็นชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน”

มองเตสกีเออ ได้ให้เหตุในการที่กล่าวเช่นนั้นว่า⁷⁸ “เป็นที่รู้อยู่ทั่วไปแล้วว่าคนเราทุกคนที่มีอำนาจย่อมหลงระเริงชอบใช้อำนาจเกินกว่าที่ควร ต่อเมื่อใดพบอุปสรรคขัดขวางเมื่อนั้นจึงจะหยุดยั้ง อย่างไรก็ตามแต่อะไรเลยแม้แต่คุณธรรมยังต้องมีขอบเขตจำกัด เมื่อคนเราใช้อำนาจจนเกินควรได้เช่นนี้ จึงจำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งไว้” อาจกล่าว ได้ว่า มองเตสกีเออ แยกอำนาจออกไป 3 อำนาจก็เพื่อจะให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในบุคคล คนเดียวหรือคณะเดียวกันประชาชนจะไม่มีเสรีภาพเพราะ

⁷⁷ วิษณุ เครืองาม. เล่มเดิม. หน้า 227.

⁷⁸ แหล่งเดิม. หน้า 228.

เป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลคนเดียว หรือคณะเดียวกันหรือสภานิติบัญญัตินั้นจะออกกฎหมายคดๆ และใช้กฎหมายบีบบังคับกดขี่และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติชีวิตเสรีภาพของประชาชนจะอยู่ภายใต้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย ถ้าอำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจบริหารผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับประชาชนได้เต็มที มองเตสกีเออ จึงเห็นว่า จะต้องไม่ให้อำนาจต่างๆ มีขึ้นอยู่ต่อกัน คือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามเป็นอิสระจากกันและโดยการแยกอำนาจ จะทำให้อำนาจทั้งสามมีน้ำหนักเท่าๆ กัน และทำให้บรรลุดังซึ่ง สมดุลแห่งอำนาจจึงทำให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ

ปูเฟนดอร์ฟ⁷⁹ (Puffendorf) นักนิติศาสตร์และประวัติศาสตร์ชาวเยอรมัน กล่าวใน หนังสือ De Jure naturae et gentium ได้แจกแจงอำนาจอธิปไตยไว้เจ็ดอย่างคือ อำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจที่จะวางโทษในกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย อำนาจตุลาการ อำนาจที่จะทำสงคราม หรือสงบศึก หรือ สนธิสัญญา อำนาจที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการ อำนาจที่เก็บภาษี อำนาจ ที่จะจัดการศึกษา

จึง จากส์ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปราชญ์การเมืองฝรั่งเศส เห็นว่าอำนาจ นิติบัญญัตินั้นคืออำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด และการใช้อำนาจนั้นเป็นการใช้ ในการวางหลัก ใหญ่ๆ ส่วนอำนาจบริหารหรือรัฐบาลนั้นเป็นการจัดให้มีการปฏิบัติตามหลักใหญ่ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ วางไว้โดยฝ่ายบริหารวางระเบียบปฏิบัติย่อยออกไปอีก และเห็นว่าอำนาจ นิติบัญญัติไม่ควร เกี่ยวข้องกับอำนาจบริหาร มิฉะนั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของมีอำนาจหน้าที่ วางหลักใหญ่จะเข้าใจผิด เข้ามาบริหารจัดการโดยการวางหลักย่อยๆ ในรายละเอียดของอำนาจบริหารจะทำให้เกิดการสับสน วุ่นวายในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้การวางหลักย่อยจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ คณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้ทราบรายละเอียดและข้อเท็จจริงเป็น ผู้พิจารณาวางหลักเท่านั้น เนื่องจาก ต้องใช้เวลาในการพิจารณาและรู้ข้อเท็จจริงจำนวนมาก อำนาจบริหารแม้จะแยกออกจากอำนาจ นิติบัญญัติแต่ก็ต้องอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติกล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมแต่งตั้ง ถอดถอนฝ่ายบริหาร ส่วนอำนาจตุลาการ รุสโซ เห็นว่า จะต้อง แยกเป็นอิสระออกจากอำนาจนิติ บัญญัติและอำนาจบริหาร

ความเห็นของ รุสโซ ที่เห็นแตกต่างจาก มองเตสกีเออ คือ รุสโซ เห็นว่าอำนาจบริหาร นั้นต้องขึ้นและอยู่ในความควบคุมของอำนาจนิติบัญญัติ และเมื่ออำนาจนิติบัญญัติจะต้องประชุม กันเป็นสมัยๆ รุสโซ เกรงว่าอำนาจบริหารจะมีมากเกินไป จึงสนับสนุนให้มีการ แยกอำนาจบริหาร ออกเป็นอำนาจย่อยๆ และให้มีผู้ใช้ต่างกัน เพื่อไม่ให้อำนาจบริหารมีกำลัง (Power) และไม่ใ้ โต้แย้งอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดนั้นได้ รุสโซ ให้ความสำคัญกับเจตนาร่วมกันของ

⁷⁹ วิษณุ วรรณฤณ. (2534). “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักในการ จำแนกรูปแบบการปกครองชนิด ต่างๆ .” *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (3). หน้า 161.

ประชาชน ที่แสดงออกโดยประชาชนโดยตรงนี้เอง ทำให้ รุสโซ ปฏิเสธการแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตย

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบอบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ในองค์กรเดียวกัน ไม่มีการควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกัน อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถ ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความ ค้ำจุนคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง อย่างเด็ดขาด ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจ หนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่ง อยู่ภายใต้อำนาจอื่น โดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ⁸⁰

2.4 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

หลักการสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยเหตุที่การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองถือเป็น เสรีภาพโดยปริยาย ของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยมีได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้อย่างเด่นชัด เพื่อให้รัฐจำกัด เสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงเช่นสิทธิเสรีภาพในประการอื่นๆ เบื้องต้น การสิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นศัพท์ใหม่ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจทำให้การรวมกลุ่มของบุคคล ในรูปพรรคการเมืองสิ้นสุดลงโดยไม่สมัครใจในลักษณะหนึ่ง ซึ่งไม่แตกต่างอะไรไปจากการ ยุบพรรคการเมืองในแง่ผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองอีกทั้งเหตุต่างๆ ซึ่งถูกบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการสิ้นสภาพพรรคการเมือง แต่ละข้อลือมาจากเหตุแห่งการเลิกพรรคหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับก่อนๆ ดังนั้น อันที่จริง การสิ้นสภาพพรรคการเมืองจึงมิใช่หลักการใหม่แต่อย่างใด⁸¹

⁸⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ ค. (2545). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: *รวมบทความกฎหมายมหาชน*. หน้า 341-378, จาก www.pub-law.net

⁸¹ ณรงค์เดช สรุโหมยิต. เล่มเดิม. หน้า 181.

รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับพรรคการเมือง เสรีภาพของปัจเจกชนในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองที่ดี หรือเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ดี มิใช่เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอันมิอาจแทรกแซงได้⁸²

ประการแรก รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แจ้งชัดในวรรคสองของมาตรา 65 ส่งผลให้รัฐอาจจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างภายในองค์กร การดำเนินกิจการ และขอบังคับของพรรคการเมือง

ประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะหนึ่งเช่นเดียวกับสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์กรเอกชน ชุมชน หอหมู่คณะอื่นๆ พรรคการเมืองย่อมถือกำเนิดขึ้นและสิ้นสุดลงตามลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่ม ดังนั้นเสรีภาพของพรรคการเมืองก็อาจถูกจำกัดได้ตามลักษณะธรรมชาติดังกล่าวด้วย อาทิ หากพรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ เลยเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร โดยไม่มีสมาชิกพรรคคนใดใส่ใจถือเป็นธุระ ก็อนุมานได้ว่าสมาชิกพรรคนั้นมีเจตนาเลิกพรรคการเมืองไปโดยปริยาย

ประการที่สาม พิจารณาเหตุผลความเป็นมาของมาตรา 47 และมาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดสาระสำคัญพื้นฐานที่ต้องปรากฏในกฎหมายพรรคการเมือง โดยลำดับแล้วยิ่งทำให้อนุมานเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นรากฐานของบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2550 ได้อย่างกระจ่างชัดว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้เป็นเสรีภาพที่รับรองแบบสัมพัทธ์ที่รัฐออกกฎหมายมาจำกัดได้ อาทิ การกำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 328 ว่าบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปจึงจะร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ก็ดี การบังคับให้พรรคการเมืองต้องจัดแจ้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมืองก็ดี การกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ดี ย่อมเท่ากับเป็นการปฏิเสธการรับรองเสรีภาพของการรวมกลุ่มนี้ บุคคลเพียง 2 คนก็น่าจะร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้แล้ว⁸³

การสิ้นสุดสภาพเป็นลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่มโดยปกติ การรวมกลุ่มของบุคคลเป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจรัฐรับรองสถานะการรวมกลุ่มแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กลุ่ม มีสิทธิหน้าที่แตกต่างหากจากบุคคลซึ่งประกอบกันอยู่ในกลุ่ม กฎหมายจึงถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองการรวมกลุ่มบางอย่างโดยสมมติให้กลุ่ม ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายเฉกเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ในการนี้ จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวเองที่รัฐจำเป็นต้องกำหนดระบบจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน หรือ

⁸² บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม. หน้า 65-66.

⁸³ ณรงค์เดช สุโรษิต. เล่มเดิม. หน้า 183.

การจัดตั้งกลุ่มที่เป็นนิติบุคคลกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้รัฐรับรองกลุ่ม ดังกล่าวอย่างเป็นทางการและเพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนที่รัฐเคยรับรองไปแล้วก็ต้องยกเลิกการจดทะเบียนหรือประกาศการสิ้นสุดสภาพนิติบุคคล เพื่อปฏิเสธการมีอยู่ของกลุ่มที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าวอย่างเป็นทางการ

เรื่องสาเหตุการสิ้นสุดลงของการรวมกลุ่มนั้น นอกเหนือจากการที่รัฐยุบเลิกกลุ่มเพราะได้มีการกระทำที่ผิดกฎหมายแล้ว การรวมกลุ่มของบุคคล ไม่ว่าจะเรียกชื่อใด ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มระยะสั้นหรือถาวรยาวนานเพียงไร ย่อมยุติลงได้ด้วยความสมัครใจของบุคคลผู้เป็นสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อ (ก) สมาชิกสมัครใจร่วมกันยุบเลิกพรรค (ข) ครบกำหนดเวลาตามเจตนาดั้งเดิมในการจัดตั้งกลุ่มนั้นๆ



บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยทางการเมืองในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักนิติรัฐเป็นหลักพื้นฐานของการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐ โดยอ้างถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันเป็นหลักที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นเดียวกัน โดยอ้างถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายหรือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าบทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้¹

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้อำนาจแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งจะทำให้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อมุ่งหมายให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และโดยหลักประการการคุ้มครองสิทธิขององค์กรตุลาการที่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐกรณีโต้แย้งว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ดังนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญและเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

¹ (2544, 9 กันยายน-ธันวาคม). วารสารรัฐธรรมนูญ, 3 (9). หน้า 35.

3.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของกฎหมายไทย

3.1.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง (ยุบพรรคการเมือง) ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถึง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

1.1) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการจัดพรรคการเมืองโดยมีต้องหวาดเกรงว่าจะมีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมืองกฎหมายตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนก่อนจึงถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้น โดยสมบูรณ์หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้จดทะเบียนให้กับพรรคการเมืองนั้นแล้วพรรคการเมืองจึงจะเป็นพรรคการเมือง โดยสมบูรณ์ การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนก่อนเป็นแนวความคิดของนักกฎหมายแบบ Positivist ที่เห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมุติโดยอาศัยทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองและข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคมกฎหมายต่างประเทศกัน

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กล่าวถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 7 โดยกำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปและมีความประสงค์ที่จะดำเนินการกิจการในทางการเมือง อาจรวมกันเป็นคณะ

ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน โดยมีจำนวนผู้สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิก รวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่า 500 คน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นจำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้คณะผู้เริ่มตั้ง

พรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้ง และรับหลักฐานต่างๆ ดังกล่าวจากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกไปรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวนนั้นมีรายการครบถ้วนหรือไม่และต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เมื่อคำร้องดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักแห่งกฎหมายนี้แล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองมีอายุการใช้เป็นเวลา 1 ปี พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่อมาพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่มีบางส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7 จะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมกันไม่น้อยกว่า 5,000 คน จึงสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 94(3) ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้ง ครั้งนั้น และในการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถูกยกเลิกต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แทน

การปฏิวัติครั้งนี้ไม่มีการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกเพิ่มเติม

กล่าวคือ ภูมิสมาชิกจะต้องไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของกรรวมพรรคการเมือง เพื่อให้การรวมพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเป็นเอกภาพมากขึ้น

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้สืบทอดอำนาจต่อ แต่เนื่องจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาล ประกอบกับการกดดันของกลุ่มพลังประชาธิปไตยทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ยอมที่จะคืนสิทธิทางการเมืองให้แก่ประชาชน โดยได้ประกาศให้มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ในมาตรา 37 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้²

การจัดตั้งและดำเนินการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

เพื่อให้การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 มาตรา 37 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2511 โดยเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งได้มีพรรคการเมืองมาขอจดทะเบียนทั้งหมด จำนวน 13 พรรค

2) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง (ยุบพรรคการเมือง) ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.1) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการบัญญัติหลักการสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 47 และมาตรา 328 ซึ่งทั้งสองมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดตั้งองค์กร การดำเนินการขององค์กร สมาชิกภาพและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตาม

² ณรงค์เดช สรุโณมิต. เล่มเดิม. หน้า 184.

เจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ³

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้อง กับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรค การเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น กำหนดสถานะและหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีมติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มติหรือ ข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติ สาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ดังนี้

การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น มาตรา 8 ได้บัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทยโดย การเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญมีจำนวนรวมกันตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังได้ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อ ชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ได้มีการยื่นเรื่องการขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมือง แล้ว นายทะเบียนจะทำการตรวจสอบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

³ แหล่งเดิม. หน้า 182.

หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน นายทะเบียนก็จะรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่หากนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองหรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนจะสั่งไม่รับจดทะเบียน

การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้อินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน

2.2) การยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นสิ้นสภาพพรรคการเมือง

มาตรา 65 บัญญัติให้พรรคการเมืองเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น
4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือ มาตรา 62

เมื่อมีเหตุที่ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนอกจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองปรากฏขึ้นนายทะเบียนจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ดังนี้ แม้จะเห็นได้ว่าการขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงจำนวนผู้ที่ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เพียง 15 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้ากำหนดไว้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตามข้อเสนอน่าสังเกตบางประการในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ เช่น การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก

ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งหมายให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเสรีแล้วจะเห็นได้ว่าการบัญญัติให้พรรคการเมือง เลิก หรือยุบกันด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

3.1.2 การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้พรรคการเมือง สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 บัญญัติไว้ว่า “พรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป สองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่เวลาใดจะยาวกว่ากัน
- (3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
- (4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเห็นว่าประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อาจยื่นคำสั่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีคำสั่งเลิกประกาศได้นอกจากนี้แล้ว ผู้ใดจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกัน เกินกว่า 1 พรรคการเมืองไม่ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามพันบาท

อนึ่งการดำเนินการหาสมาชิกพรรคการเมืองให้ได้ห้าพันคนและการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ได้ภาคละ 1 สาขา รวม 4 สาขา ควรดำเนินการควบคู่กันไปและต้องดำเนินการควบคู่กัน ไปและต้องให้ครบตามจำนวนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน พรรคการเมือง ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่จัดตั้งและนายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการจัดตั้งให้ภายใน สามสิบวัน ในอดีตที่ผ่านมาหรือแม้กระทั่งปัจจุบันมีหลายพรรคการเมืองที่ไม่สามารถหาสมาชิก

พรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องสิ้นสภาพพรรคการเมืองไปทั้งนี้จะมีการประกาศการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ดีเมื่อมีสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคการเมืองจะต้องเรียกประชุมใหญ่เป็นครั้งแรกภายใน 60 วัน เพื่อทบทวนนโยบายข้อบังคับ และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่

นอกจากนี้การประชุมใหญ่สามัญประจำปีพรรคการเมืองยังสามารถจัดให้มีการประชุมวิสามัญได้อีกโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 หรือสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 หรือไม่น้อยกว่า 2,000 คน แล้วแต่กรณีเข้าชื่อกัน

ทั้งนี้สาขาพรรคการเมืองถือว่ามีความสำคัญมากเพราะนอกจากจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในส่วนภูมิภาคแล้ว ยังจะเป็นต้นทางในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่สามัญของสาขาพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น

3.1.3 เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

นับแต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 สืบต่อมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ณ ปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ถูกประกาศให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองไปแล้วจำนวน 123 พรรคการเมืองสาเหตุจำแนกได้ดังนี้

(1) เหตุสมาชิกสาขามีจำนวนไม่ครบตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้จำนวน 79 พรรคการเมือง โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคจำนวน 41 พรรค อาทิเช่น พรรคเสรีพรรคเสรีธรรม พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคแรงงาน พรรคโบราณรักษ์ พรรคไทยก้าวหน้า พรรคไทยพัฒนา พรรคไทยพิทักษ์ไทย พรรคชาตินิยม พรรคชาติประชาชน พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติสามัคคี พรรคชานาชาวไร่ไทย พรรคชานาพัฒนาประเทศ พรรคทางเลือกที่สาม พรรคธรรมรัฐ พรรคนำไทย พรรคปฏิรูป พรรคประชาชนไทย พรรคพลังเสรีธรรม พรรคพลังไทย พรรคพลังสามัคคี เป็นต้น⁴

(2) เหตุไม่จัดการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือจัดประชุมใหญ่ไม่ถูกต้อง ได้แก่ พรรคเกษตรเสรี พรรคแรงงานไทย พรรคเสรีไทย พรรคไทยช่วยไทย พรรคไทยธรรมาธิปไตย พรรคพลังใหม่ พรรคพลังมหาชน พรรครู้แจ้งเห็นจริง พรรคสังคมประชาธิปไตย

(3) เหตุไม่นำส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือนำส่งล่าช้าให้แก่ พรรคไทยมหารัฐ พรรคพัฒนาสังคม พรรคพิทักษ์ไทย พรรคธัมมาธิปไตย พรรคสังคมไทย

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 31.

ด้วยเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ในกระบวนการและผลของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งของไทยนั้น มีปัญหาในเชิงหลักการ ทั้งจากมุมมองในทางนิติศาสตร์ทั้งในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและจากมุมมองด้านความเหมาะสมของนิติศาสตร์อันเป็นนโยบายซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างมิติทั้งสอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ตราขึ้น โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังนั้นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบหรือเลิกพรรคการเมือง ในปัจจุบันต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ทั้งนี้การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแยกออกจากการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 91 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยเหตุ

- (1) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่เวลาใดจะยาวกว่ากัน
- (3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
- (4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย⁵

ด้วยเหตุทั้งสี่เหตุนี้ถ้าเข้าอนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่งสามารถเป็นเหตุการสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้

มาตรา 91 วรรคสองให้นายทะเบียนเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริงให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

มาตรา 91 วรรคสามในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพพรรคการเมืองเห็นว่าประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้หัวหน้าพรรคหรือพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกประกาศ

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 23.

3.1.4 กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสุดภาพพรรคการเมือง

กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนเองหรือมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายว่ามีเหตุสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองตามกฎหมาย โดยนายทะเบียนต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหากเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นแก่พรรคการเมืองจริงนายทะเบียนต้องเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เห็นชอบกับการประกาศให้สิ้นสุดภาพไปจากนั้น จะออกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง (ชื่อพรรค) สิ้นสุดภาพความเป็นพรรคการเมืองและนำไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับการประกาศของนายทะเบียนก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้⁶

ประการแรก แม้อำนาจในการประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสุดภาพไปจะเป็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดกรณีดังกล่าวจะไปจบลงที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการจำกัดตัดสิทธิทางการเมืองโดยองค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรตุลาการ แต่ก็มีช่องทางเยียวยาโดยองค์กรตุลาการไว้เฉพาะ จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและที่สำคัญคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรกลุ่มที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและพรรคการเมืองโดยตรง ทั้งยังมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารทั้งในแง่ที่มาขององค์กร สำนักงานธุรการ

ประการที่สอง การถอนชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง การยกเลิกการจดทะเบียนหรือการเพิกถอนทะเบียนพรรคการเมือง การยกเลิกการจดทะเบียนซึ่งเทียบเคียงได้กับการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย ในการนี้หลายประเทศให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจจดทะเบียน ขึ้นทะเบียน หรือรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง คล้ายๆ กับนายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการถอนชื่อ การยกเลิกการจดทะเบียนหรือเพิกถอนออกจากทะเบียนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาลได้

3.1.5 ผลของการมีคำสั่งสิ้นสุดภาพพรรคการเมือง

3.1.5.1 ผลของการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองแตกต่างกับการยุบพรรคการเมือง

(1) พรรคการเมืองที่ประกาศให้สิ้นสุดภาพพรรคการเมืองสามารถใช้ชื่อเดิมได้ แตกต่างกับการยุบพรรคห้ามใช้ชื่อและสัญลักษณ์เดิม

(2) หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองต่างหากกับกรณียุบพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิห้าปี

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 233.

- (3) หัวหน้าพรรคสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
- (4) กรรมการพรรคสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
- (5) สมาชิกพรรคไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้
- (6) สมาชิกต้องหาพรรคสังกัด 90 วันก่อนเลือกตั้งและในกรณียุบสภา 30 วัน

3.1.5.2 ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง

ประการแรก สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการดำรงสถานะพรรคการเมืองได้ซึ่งโดยหลัก จะเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการสิ้นสุดลงตามธรรมชาติของการรวมกลุ่มเช่น เมื่อไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองคนใดใส่ใจติดตามการดำเนินการของพรรคการเมืองอีกต่อไป ปลอ่ยให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคละเลยหน้าที่ไม่เรียกประชุมใหญ่หรือไม่ดำเนินกิจกรรมใดๆ ทางการเมืองตลอดระยะเวลาหนึ่งปีติดต่อกันหรือพรรคการเมืองไม่ทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยของพรรคการเมืองคือ การเข้าสู่กลไกการใช้อำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จนกระทั่งเห็นได้ชัดว่าละทิ้งเจตนารมณ์ดั้งเดิมในการก่อตั้งพรรคการเมือง⁷

ประการที่สอง ในเรื่องกระบวนการการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองเป็นอำนาจของนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ โดยอำนาจวินิจฉัยอยู่ที่นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่พรรคการเมืองและในส่วนรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถนำคำร้องไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่สำหรับกรณีที่ยุบพรรคการเมืองเพราะการกระทำผิดตามมาตรา 94 เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเริ่มนี้ด้วย

ประการที่สาม การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองมิได้ส่งผลให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในขณะที่หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้นอย่างน้อยที่สุดก็ถูกจำกัดเสรีภาพเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองใหม่

ประการสุดท้าย อาจมีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่โดยใช้ชื่อพรรคการเมืองที่เคยถูกประกาศให้สิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองไปแล้วได้ต่างจากชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้นไม่สามารถนำมาใช้อีกได้ตลอดไป⁸

⁷ ณรงค์เดช สุร โขมยิต. เล่มเดิม. หน้า 29.

⁸ พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก หน้า 1 วันที่ 9 มิถุนายน 2541 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2541.

3.2 การสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองของกฎหมายต่างประเทศ

ในการปกครองตามแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่นำเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุนพรรคการเมืองในทางกฎหมาย เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีบทบาทในสภาและนอกสภาในฐานะที่จะต้องช่วยสร้างเจตจำนงทางการเมืองขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

3.2.1 การสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 21(1) รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐานให้ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราวชั่วคราว เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองนั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลาใดๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ

รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar Constitution) มิได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ ส่งผลให้รัฐจะยุบเลิกพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดกฎหมายอาญา โดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ระบอบเผด็จการซึ่งแฝงตัวในคราบพรรคการเมืองใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ คือ การเลือกตั้งเป็นทางผ่านเข้าสู่กลไกอำนาจรัฐ⁹ จากนั้นจึงใช้อำนาจรัฐทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จนสถาปนาระบอบเผด็จการได้สำเร็จ ดังเช่นพรรคนาซี (NSDAP – Nazi Party) ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เคยทำสำเร็จมาแล้วในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁰ รัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบันกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 21(2)¹¹ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁹ บุญศรี มีวงศ์โสมย. เล่มเดิม. หน้า 90; และ Thilorensmann, “Procedural Fairness in a Militant Democracy: The “Uprising of the Decent” Fails Before the Federal Constitutional Court,” GLJ, Vol. 4 Issue 11 (November, 2003). p. 1117.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 55 – 56. อนึ่ง แท้ที่จริง พรรค Nazi ของฮิตเลอร์เคยถูกสั่งห้ามและยุบไปแล้วในหลายมลรัฐในช่วงปี ค.ศ. 1922-1923 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากความพยายามก่อการรัฐประหารโดยกองกำลังนาซี

1) เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย (Die Freiheitlichen demokratischen Grundordnung – Free Democratic Basic Order) ตามแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นั้น ได้แก่ “หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในชีวิตและการพัฒนาตนเองอย่างเสรีของปัจเจกชน หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความรับผิดชอบของรัฐบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) ซึ่งพรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีโอกาสในการแข่งอย่างเท่าเทียมรวมทั้งสิทธิที่จะจัดตั้งและแสดงออกซึ่งการคัดค้านตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ” นี้คือ “เนื้อหาที่เป็นกฎเกณฑ์” (Normative Order) ของรัฐประชาธิปไตย (Democracy) อันเป็น “ระบบกฎหมายที่ปฏิเสธรัฐที่ใช้ความรุนแรงหรือที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ยึดถือหลักนิติรัฐบนพื้นฐานของหลักการกำหนดชะตาอนาคตของประชาชนด้วยตนเอง (The Principle of Self-determination of the people) ดำเนินการตามหลักเสียงข้างมากอย่างเป็นประชาธิปไตยและคุ้มครองเสรีภาพและความเสมอภาค” การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยจึงมิได้หมายถึงแต่เฉพาะ “กระบวนการ” (Process) หากแต่มี “เนื้อหาสาระ” (Substances) ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานอยู่ด้วยและยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของรัฐและระบบกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความพยายามใดๆ ที่จะล้มล้างการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยลงทั้งหมดหรือทำลายหลักการพื้นฐาน

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1993 และศาลก็ได้พิพากษาจำคุกฮิตเลอร์ แต่เนื่องจากรัฐสภาแห่งสหพันธ์ (Reichstag) ผ่านมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1924 ให้ยกเลิกคำสั่งห้ามและยุบพรรคนาซี และต่อมามีการปล่อยตัวฮิตเลอร์ในเดือนธันวาคมของปีเดียวกัน พรรคนาซีและฮิตเลอร์จึงกลับเข้าสู่วงจรกิจกรรมเมืองอีกครั้ง. อ้างถึงใน David Jablonsky, *The Nazi Party in Dissolution: Hitler and the Verbotzeit 1923-1925*, (Exeter: Frank Cass and Company, 1989).

¹¹ มาตรา 21 (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกลับคืนมาของพรรคนาซีใหม่ โปรดคูและ Markus Thiel. Op.cit. p. 121; นอกจากนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังมุ่งหมายให้มาตรานี้เป็นเครื่องมือสกัดกั้นการรุกรานของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ในเยอรมันตะวันออก. อ้างถึงใน Peter Niesen, “Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties – Part I,” GLJVol. 3 No. 7 (July 2002). p. 7; อย่างไรก็ตามก็ มีผู้โต้แย้งว่าเนื้อความในมาตราดังกล่าวมีลักษณะไม่ชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย “ทางการเมือง” มิใช่ “ทางตุลาการ (กฎหมาย)” ในการปรับใช้ด้วยทงกล่าวต่อคดีเป็นการเฉพาะเจาะจง. Carl J. Schneider. Op.cit. p. 533.

ดังกล่าวแต่เพียงข้อหนึ่งข้อใดย่อมถือเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์และอาจถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นมีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคได้¹²

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 21(1) จะกำหนดให้โครงสร้างภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่คำพิพากษาเพียงการฝ่าฝืนมิได้จัดโครงสร้างภายในให้เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้

2) เป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักสหพันธ์ (Bundesstaat-Federation) และหลักสาธารณรัฐ (Republik-Republic) เป็นหลักการพื้นฐานที่ไม่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ แม้โดยการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มิอาจกระทำได้ การจะยกเลิกหลักการดังกล่าวกระทำได้เพียงวิธีการเดียวคือ ยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมทั้งฉบับและจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

หลักสหพันธ์นั้น เบื้องต้นคือต้องมีรูปของรัฐเป็นแบบรัฐรวม โดยมีโครงสร้างของรัฐสองระดับได้แก่ สหพันธ์และมลรัฐ และมลรัฐต่างๆต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายของสหพันธ์ผ่านสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์¹³ (Bundesrat) ส่วนหลักการรัฐนั้น คือมีประมุขแห่งรัฐเป็นประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งตามวาระ มิได้สืบทอดตำแหน่งโดยสายโลหิตหรือตามความประสงค์ของผู้ดำรงตำแหน่ง ณ ขณะนั้น¹⁴ และต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มิใช่ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

อนึ่ง ภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น อาจจะมีมาจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนหรือสถาปนาระบอบกษัตริย์หรือจากภายนอกประเทศเช่น พรรคการเมืองที่มุ่งสนับสนุนให้ต่างชาติเข้ายึดครองประเทศ โดยในเรื่องนี้ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าหลักการข้อนี้มุ่งที่จะคุ้มครองบูรณภาพแห่งดินแดน (Territorial Integrity) หรืออาณาเขตของประเทศเป็นหลัก เนื่องจากหลักการปลีกย่อยของหลักสหพันธ์รัฐก็ดี หรือหลักสาธารณรัฐก็ดี ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “หลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย” ตามข้อ 3.1 อยู่แล้ว

3) การประเมินเหตุยุบพรรคการเมืองตามข้อ 1) และ 2)

ในการวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดสมควรถูกประกาศให้มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบไปหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะพิจารณาและประเมินเหตุยุบพรรคตามข้อ 1) และข้อ 2) จากอุดมการณ์และเป้าหมายของพรรคและที่สำคัญพฤติกรรมทั้งปวงของพรรค

¹² ฌรงค์เดช สุรโฆษิต. เล่มเดิม. หน้า 135.

¹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เล่มเดิม. หน้า 174 – 184.

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้า 71 – 76.

สมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ KPD ซึ่งศาลพิพากษาว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคไปแล้วนั้นทำให้พอที่จะประมวลหลักเกณฑ์การประเมินเหตุยุบพรรคได้ดังนี้

ประการที่ 1 อุดมการณ์ของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

แม้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เควินิจฉัยในคดียุบพรรค SBP ว่าหลักเสรีประชาธิปไตยและหลักสหพันธ์สาธารณรัฐตามข้อ 1) และข้อ 2) คือ “เงื่อนไขเบื้องต้น (Prerequisite) ในการที่พรรคการเมืองหนึ่งๆ จะเข้าร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงร่วมกันของปวงชน” แต่คำพิพากษาเพียงแก่พรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่แตกต่างจากหลักการพื้นฐานดังกล่าวก็หาเพียงพอให้ถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองนั้นไม่ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายไว้ในคดียุบพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Kommunistische Partei Deutschlands-The Communist Party of Germany) หรือพรรค KPD ซึ่งตัดสินใน 5 ปีต่อมาว่า “แม้พรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีมาร์กซิสต์และเลนินนิสต์¹⁵ (Marxism and Leninism) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิได้หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ トラาาจนกระทั่งพรรคการเมืองดังกล่าวลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้หรือกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างเช่น พรรค SPD อันพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด ณ ปัจจุบัน ณ ช่วงเวลาเริ่มต้นก่อตั้งพรรคขึ้นมานั้นก็ได้ยึดถืออุดมการณ์มาร์กซิสต์ เช่นเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน หรือ DKP (Deutsche Kommunistische Partei-German Communist Party) และพรรคแห่งสังคมนิยมประชาธิปไตย หรือ PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus - The Party of Democratic Socialism) ที่กลายมาเป็นพรรคฝ่ายซ้าย (Linkspartei - The Left Party) ในปัจจุบันพรรคการเมืองเหล่านี้มิได้ถูกยุบไปเพราะเหตุที่เคยยึดถืออุดมการณ์มาร์กซิสต์แต่อย่างใด ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญเคยสั่งยุบพรรค KPD ซึ่งยึดถืออุดมการณ์เดียวกันไปก่อนหน้านั้นแล้วก็ตาม เนื่องจากการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการของ

¹⁵ อาทิ การยกเลิกการแบ่งแยกชนชั้น การสร้างสังคมใหม่ที่ปลดปล่อยผู้ใช้แรงงานจากการกดขี่ของนายทุนชุมชน (Commune) เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ฯลฯ อ้างถึงใน ธานินทร์ กรีวิเชียร. (2517). *การใช้กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์*. หน้า 6-21. และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. หน้า 172-179.

พรรคให้สอดคล้องใกล้เคียงกับหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยมากขึ้น อีกทั้งสมาชิกพรรคก็มีได้มีพฤติกรรมในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด¹⁶

ประการที่ 2 เป้าหมายของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

การที่พรรคการเมืองมีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือแม้แต่หลายสิบมาตราเพียงเท่านี้ จะถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญมิได้ มิเช่นนั้นแล้วมาตรการยุบพรรคการเมืองจะกลายเป็นเครื่องมือในการปิดบังครอบงำความเห็นแย้งที่มีเหตุผลและชอบธรรม (Legitimate Dissent) ไปหากแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐถึงระดับหลักการพื้นฐานตามข้อ 1) และข้อ 2) เท่านั้นที่อาจถือว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายปัจจุบัน ระยะสั้นหรือระยะยาว หรือแม้แต่เป้าหมายดังกล่าวมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ก็ไม่สำคัญ

เป้าหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยวินิจฉัยว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การสร้างระบอบเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ (Dictatorship of the Proletariat) ซึ่งจำเป็นต้องล้มล้างระบอบเสรีประชาธิปไตยลงเสียก่อน การสถาปนาระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว อันจะเป็นการทำลายระบบหลายพรรคการเมือง หัวใจของระบอบเสรีประชาธิปไตยและนำไปสู่ระบอบเผด็จการพรรคคอมมิวนิสต์¹⁷ หรือระบอบเผด็จการระบอบฟาสซิสต์/นาซิสต์ (Fascism/Nazism) ในท้ายที่สุด¹⁸ นโยบายกีดกันประหัตประหารชาวยิว (Anti-Semitism) ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงทั้งนี้ไม่ว่าเป้าหมายดังกล่าวจะเปิดเผยปรากฏชัดในเอกสารทางการของพรรคหรือเป็นเป้าหมายลับลวงพรางที่จำเป็นต้องพิเคราะห์พฤติการณ์ต่างๆ ของสมาชิกพรรคโดยละเอียดอีกชั้นหนึ่ง

¹⁶ หรือแม้แต่มีพฤติกรรมในทางที่เป็นปฏิปักษ์แต่มีได้อยู่ในระดับร้ายแรง. อ้างถึงใน Dan Gordon. Op.cit. pp. 376 – 377; Walter F” Murphy and Joseph Tanenhaus. Op.cit. p. 621; Samuel Issacharoff. Op.cit. pp. 1433 – 1435.

¹⁷ เป็นการประยุกต์แนวคิดมาร์กซิสต์โดยเลนิน เพราะเชื่อว่าสภาพสังคมภายหลังการปฏิวัติ ชนชั้นกรรมาชีพยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง จึงต้องอาศัยการชี้นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ก่อนจะเข้าสู่สังคมในอุดมคติ (Utopia) ที่ปราศจากการแบ่งชนชั้นโดยรัฐหมดความจำเป็นและสลายตัวไปในที่สุด. อ้างถึงใน ธานินทร์ ทรวิจิธร. เล่มเดิม. หน้า 6 – 21 และ ชาญชัย แสงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 174 – 178.

¹⁸ เป็นระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จมิได้มีรากฐานวิชาการ หากแต่ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าสังคมจะเข้มแข็งเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดตั้งและชี้นำโดยกลุ่มชนที่มีสติปัญญาและชาติพันธุ์แห่งความเป็นผู้นำเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกฉันท์ในสังคม. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 214 – 222.

ประการที่ 3 ปัจจัยชี้ขาด พฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมือง

เบื้องต้นการจะพิสูจน์ได้ว่าพรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือมีเป้าหมายที่จะล้มล้างหรือคุกคามหลักการพื้นฐานดังกล่าวกล่าวตลอดจนการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองและแม้ว่าพรรคการเมืองจะยึดถืออุดมการณ์หรือมีเป้าหมายดังกล่าวจริง แต่หากปราศจากการกระทำของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมืองเพื่อให้บรรลุซึ่งอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้นๆ เสียแล้วก็ย่อมไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

1) การจัดโครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรคการเมือง

โดยหลัก การที่พรรคการเมืองจัดโครงสร้างและมีระบบการบริหารงานภายในพรรคไม่เป็นประชาธิปไตยเพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะให้ถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับอุดมการณ์และเป้าหมายของพรรคการเมืองนั้นๆ แล้ว โครงสร้างภายในที่มิได้เปิดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการตัดสินใจขึ้นอยู่กับตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดในพรรค ก็สะท้อนลักษณะอำนาจนิยมที่ปกคลุมพรรคการเมือง อันนำไปสู่ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมุ่งที่จะนำโครงสร้างแบบอำนาจนิยมนี้ไปใช้ในโครงสร้างการบริหารรัฐด้วย ตัวอย่างเช่น พรรค SRP ทั้งตามข้อบังคับพรรคและในทางปฏิบัติ การตัดสินใจต่างๆ เป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) และตั้งอยู่บนหลักการเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างถึงที่สุด (Absolute Obedience) สมาชิกไม่มีสิทธิคัดค้านหรือปฏิเสธคล้ายๆกับเป็นสายการบังคับบัญชาของทหาร อีกทั้งยังการจัดตั้งกองกำลังของพรรคในทำนองเดียวกับ SA หรือ SS ของพรรคนาซี ฯลฯ เช่นนี้ย่อมเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญประกอบการพิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง

2) บุคคลที่เป็นสมาชิกและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

บุคคลที่เป็นสมาชิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำพรรคไม่ว่าจะเป็นแกนนำหรือสมาชิกอย่างเปิดเผยเป็นทางการ¹⁹ หรือเป็นแบบลับๆก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ประเมินเหตุยุบพรรค ตัวอย่างเช่น แกนนำพรรคแล้วแต่เป็นอดีตสมาชิกกองกำลัง SS และ SA ข้อบังคับพรรคระบุว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรค SRP ได้นั้นต้องสาบานตนว่าจะต่อสู้เพื่อพรรคและสงวน

¹⁹ ศาลตีความว่ารวมถึงผู้ที่ประกาศตัวว่าเห็นพ้องกับเป้าหมายของพรรคการเมืองและให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นอย่างแข็งขัน (Active) ด้วย แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้มีชื่อเป็นสมาชิกพรรคก็ตาม. อ้างถึงใน Carl J. Schneider. Op.cit. p. 538.

ไว้แต่เฉพาะผู้ที่จงรักภักดีต่อแนวคิดสังคมนิยมของฮิตเลอร์เท่านั้นหรือความพยายามติดต่อชักชวนอดีตสมาชิกพรรคนาซีให้เข้าร่วมงานกับพรรค ฯลฯ²⁰

3) กิจกรรมของพรรคและพฤติกรรมอื่นๆของสมาชิกพรรค

เครื่องแบบ สัญลักษณ์ คำพูด คำปราศรัย หรือข้อความที่สื่อสารผ่านหนังสือเชิญชวน หนังสือพิมพ์ของพรรค แถลงการณ์ จดหมายข่าว โปสเตอร์ ใบปลิว การปาฐกถา การอภิปรายในสภา การประชุม งานหาทุน งานแถลงข่าว ฯลฯ กิจกรรมต่างๆ ที่จัดโดยพรรคการเมืองทั้งที่เปิดเผยต่อสาธารณะและที่สงวนไว้ภายในพรรคล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นำไปใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการประเมินเหตุยุบพรรค ตัวอย่างเช่น การเรียกอาชญากรต่อมวลมนุษยชาติ (Criminals Against Humanities) ในจดหมายข่าวว่าสหาย (Comrades) และเขียนสนับสนุนการต่อสู้คดีของอาชญากรสงครามในศาลอาชญากรสงคราม ณ เมือง Nuremburg ใช้สโลแกน “เพื่อความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดิเยอรมัน” (Supremacy of German Reich - Empire) เขียนข้อความที่มีเนื้อหาเหยียดหยามรัฐบาล เรียกร้องให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้แข็งข้อต่อสถาบันของรัฐ เหยียดหยามชาวยิวและชาวต่างชาติ ฯลฯ การโฆษณาชวนเชื่อถึงความเท่าเทียมของชนชั้นกรรมาชีพ ชั่วๆ ให้โกรธแค้นชนชั้นนายทุน เหยียดหยามรัฐบาลและผู้นำรัฐบาล กล่าวหารัฐบาลว่าปกครองแบบฮิตเลอร์ หรือฟาสซิสต์ (Fascism) รัฐบาลกำลังทรยศต่อชาติ (Treason) วิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าเป็นองค์กรที่ตัดสินใจและมุ่งทำลายล้าง (Terroristic) เพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ยุยงให้มีการใช้กำลังล้มล้างการปกครองหรือประท้วงรัฐบาลโดยใช้ความรุนแรง วิพากษ์การออกกฎหมายมุ่งเน้นประณามองค์กร โดยมีได้กล่าวถึงความไม่เหมาะสมของเนื้อหากฎหมายเลยแม้แต่น้อย ข้อความที่มีเนื้อหาในลักษณะนี้เห็นได้ชัดว่ามุ่งเป็นปฏิปักษ์และทำลายคุณค่าของหลักการพื้นฐานเสรีประชาธิปไตย โดยศาลจะพิจารณาจากการกระทำหลายๆอย่างของแกนนำและสมาชิกพรรคหลายๆ คนประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งต่างๆ ที่กระทำลงไปในนามของพรรค

กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ ไม่มีขั้นตอนการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการและไม่มีบทลงโทษ เพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ มีเพียงผลของการที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์พิพากษาว่า พรรคการเมืองมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุตามมาตรา 21(2) ดังนี้

²⁰ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

สถานะ “พรรคการเมือง” สิ้นสุดลง

สถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ของพรรคดังกล่าวย่อมสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย (Gesetzeskraft/Ipso Jure – by statutory force) นับแต่เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมาพร้อมกับการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพรรคการเมืองและการห้ามการจัดตั้งหรือใช้อำนาจอื่นแทนที่พรรคหรือส่วนของพรรคที่ถูกยุบไป และโดยผลแห่งคำวินิจฉัยพรรคการเมืองดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป ในกรณีที่ศาลสั่งให้บริบททรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้นด้วย ทรัพย์สินดังกล่าวย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ หรือหากพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินการในเขตมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งแต่เพียงมลรัฐเดียวย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่งมลรัฐนั้น โดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องต้องนำทรัพย์สินที่รับได้ไปใช้เพื่อการสาธารณกุศล

หนึ่งในคดีพรรค SRP และ KPD ที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ศาลได้สั่งยุบพรรคการเมืองและสาขาของพรรคดังกล่าวทั้งหมดและให้บริบททรัพย์สินของพรรคตกเป็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์

2. การห้ามไม่ให้มีพรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป

กฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งห้ามมิให้มีการจัดตั้งหรือใช้อำนาจอื่นแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไป โดยในการพิจารณาว่า พรรคการเมืองหรือองค์กรอื่นใดมีลักษณะเป็นองค์กรแทนที่ (Ersatz – Substitute Organization) หรือไม่นั้น จะพิจารณาจากอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือองค์กรนั้นๆ และจากพฤติกรรมต่างๆ ของสมาชิก หากองค์กรแทนที่เป็นพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรค หรือเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในสภามลรัฐกรณีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยนำกระบวนการยุบพรรคการเมืองในกรณีปกตินับแต่ขั้นตอนการริเริ่มเสนอคำร้องไปจนถึงขั้นตอนการบังคับคดีมาใช้ โดยอนุโลม ซึ่งที่ผ่านมามีเพียงพรรคการเมืองเดียวคือ พรรค KPS (Kommunistische Partei Saar – Saarland Communist Party) ที่ถูกยุบตามกระบวนการนี้ เนื่องจากเป็นพรรคที่เข้ามาแทนที่พรรค KPD ซึ่งถืออุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน แม้ว่า ณ ขณะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค KPD ไปนั้น ดินแดนมลรัฐ Saarland ที่พรรคดังกล่าวตั้งอยู่ยังไม่ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเลยก็ตาม²¹

อย่างไรก็ดี หากเป็นพรรคการเมืองอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นหรือเป็นองค์กรอื่นที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “สมาคม” ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม อันได้แก่ (ก) พรรคการเมืองที่

²¹ ณรงค์เดช สุร โหมยิต. เล่มเดิม. หน้า 100.

จัดตั้งขึ้นภายหลังวันที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคต้นแบบดั้งเดิม (Original Party) และมีได้มี ส.ส. ในสภา (ข) องค์กรอื่นๆ ที่ถือเป็น “สมาคม” ตามกฎหมายสมาคม และ (ค) พรรคการเมืองที่สูญเสียสถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ไปแล้ว แต่ยังมีลักษณะตามข้อ (ข) ก็จะนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองหรือองค์กรดังกล่าวโดยอนุโลม กรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือมลรัฐ แล้วแต่กรณี

ตัวอย่างเช่น พรรคชาตินิยมหัวรุนแรง (Nationale Offensive – National Offensive) หรือ พรรค NO ซึ่งเป็นหนึ่งในพรรคนาซีใหม่ (Neo - Nazi) ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1990 มีนโยบายต่อต้านผู้อพยพ เนรเทศคนต่างด้าวและสนับสนุนแนวคิดเผ่าพันธุ์อารยันอันบริสุทธิ์ (Pure Aryan Blood) ซึ่งรังเกียจคนต่างเผ่าพันธุ์ (Xenophobia) และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) มีหัวหน้าพรรคและกรรมการพรรคหลายคนเป็นผู้ที่กำลังถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาการดำเนินการต่อไปซึ่งพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้พรรคได้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งมลรัฐ Baden – Württemberg ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1992 แต่ก็ไม่ได้อะไร เพราะได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละสิบ เช่นนี้ ถือว่ามีลักษณะตาม (ก) ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์จึงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายสมาคมตั้งยุบพรรค No ได้เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแห่งสหพันธ์มีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครเลือกตั้ง ในสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์และของมลรัฐเป็นเวลา 6 ปีติดต่อกัน

พรรคการเมืองต้องเสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งภายใน 6 ปี ย่อมสูญเสียสถานะพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยืนยันแล้วว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับพรรคการเมืองที่มีได้ส่งสมาชิกลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐตลอด 6 ปีแต่สมาชิกลงแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภายุโรปเท่านั้น ก็ย่อมสิ้นสถานะพรรคการเมืองเช่นกัน²²

(2) กรรมการบริหารหรือสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว

กฎหมายพรรคการเมืองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมิได้ห้ามคนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งคนต่างด้าวยังอาจบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ไม่เกิน 1,000 ยูโรด้วย พรรคการเมืองใดที่มีกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมือง

²² แหล่งเดิม. หน้า 76.

(3) ไม่มีที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมืองอยู่ในเขตประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี²³

กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 2 วรรคสาม อนุมาตราสองบัญญัติว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองย่อมถือว่าเป็นพรรคการเมือง หากที่ตั้งสำนักงานที่จดทะเบียนหรือสำนักงานบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าวภายนอกขอบเขตดินแดนของการบังคับใช้กฎหมายนี้ หมายความว่าหากพรรคการเมืองไม่มีสาขาใดๆ ในเขตประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี อันทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวได้เลย การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมืองตามบทนิยามขั้นตอนการพิจารณาการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. ในการพิจารณาเบื้องต้นเช่นเรื่องเงินอุดหนุนพรรคการเมืองประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะเป็นผู้พิจารณาเบื้องต้น

2. ในการเลือกตั้งระดับสหพันธ์นั้น หากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ถึง 5 คน พรรคการเมืองนั้นจะส่งผู้สมัครในนามพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ตรวจสอบแล้วว่ากลุ่มการเมืองดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นพรรคการเมือง

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐอันเป็นที่ตั้งของสมาคมแล้วแต่กรณีย่อมมีอำนาจสั่งยุบสมาคมดังกล่าวได้

ผลของการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง การรวมกลุ่มทางการเมืองใดมิได้มีสถานะเป็นพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองใดสิ้นสุดสถานะ พรรคการเมือง ตามกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว ย่อมไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญการสิ้นสุดสถานะพรรคการเมือง ย่อมทำให้ไม่มีเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญที่จะถูกยุบเลิกได้ก็แต่โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การรวมกลุ่มหรือสมาคมใดมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมขัดต่อกฎหมายอาญาหรือมุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการทางรัฐธรรมนูญหรือหลักการที่สากลยอมรับถือเป็นการรวมกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายสมาคมหากมีพฤติการณ์ในลักษณะต้องห้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐอันเป็นที่ตั้งของสมาคม ย่อมมีอำนาจสั่งยุบสมาคมดังกล่าวได้

3.2.2 การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติรับรองสถานะของพรรคการเมืองและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ เน้นความหลากหลายทางการเมืองในมาตรา 6 ความว่า “พรรคการเมืองหลายๆ พรรค (Los partidos politicos) เป็นการสะท้อนความหลากหลายทางการเมืองและเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการมีส่วนร่วม

²³ แหล่งเดิม, หน้า 78.

ทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นให้เป็นอย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือในกฎหมาย โครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย”²⁴

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 6/2002 ว่าด้วยพรรคการเมือง (Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2002 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ ณ ปัจจุบัน แบ่งเป็น 4 หมวด รวม 13 มาตรา หมวดแรกว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง หมวดสองว่าด้วยโครงสร้างองค์กรการดำเนินการ และกิจกรรมของพรรคการเมือง หมวดสาม การสั่งห้าม ระงับหรือยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรตุลาการ หมวดสี่ว่าด้วยการเงินของพรรคการเมือง บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และบทเฉพาะกาล

หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายสเปนนั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายในเรื่องเดียวกันของประเทศที่มีแนวคิดระบอบประชาธิปไตยที่พร้อมต่อสู้ป้องกันตนเอง (Militant Democracy) อื่นๆ²⁵ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรืออิตาลี ที่จะมีการกฎหมาย มุ่งหมายที่จะกำจัดอุดมการณ์ แนวความคิด หรือเป้าหมายของระบอบการปกครองแบบอื่นที่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย²⁶ ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองสเปนไม่ได้ถือว่าอุดมการณ์หรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นศัตรูที่ต้องกำจัด ครอบงำที่การพยายามเพื่อให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวล้มเหลวยังคงอยู่ในกรอบหรือครรถองประชาธิปไตย ยังคงใช้กระบวนการ ประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งและการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อทำให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวเป็นความจริง

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 123.

²⁵ ฉันทามติข้อหนึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 คือ ยอมรับทุกฝ่าย ทุกอุดมการณ์ ทุกแนวความคิด เพื่อพรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคฝ่ายซ้ายอื่นๆ ให้เข้าสู่ระบบการเมืองตามปกติ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น กลุ่ม/พรรคการเมืองทุกกลุ่มทุกพรรคล้วนแล้วแต่

ถูกปราบปรามโดยนายพลฟรังโก. อ้างถึงใน Leslie Turano. Op.cit. pp. 731-732; นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญสเปนในคดี S.T.C., Mar. 12, 2003. (No.48/2003) ยังได้วิเคราะห์ว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 6/2002 (ว่าด้วยพรรคการเมือง) ไม่ได้อยู่บนฐานความคิดในเรื่อง Militant Democracy และรัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ได้ตั้งบนฐานคิดดังกล่าวเช่นกัน” อ้างถึงใน Monica Montero-Elena, “Anti-Terrorist Measures in the Aramework of Political Participation,” ใน Pablo Antonio Fernandez-Sanchez (ed.), International Legal Dimension of Terrorism, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009). pp. 426 – 430 ดูที่ น. 29.

²⁶ ผู้วิจัยเห็นพ้องกับการแบ่งกลุ่มของ Militant Democracy ในงานเขียนของ Professor Gregory Fox และ Georg Nolte ออกเป็น Procedural และ Substantive. อ้างถึงใน Gregory H. Fox, and Georg Nolte, “Intolerant Democracies,” Harvard International Law Journal (Vol. 36 Wintet, 1995) น. 1- 70.

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายสเปนจะจำกัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้น “กระทำการ” หรือ “มีกิจกรรม” ที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ด้วยเหตุนี้การที่พรรคการเมืองหนึ่งๆ เพียงแต่ยึดถือ “อุดมการณ์หรือเป้าหมายที่ขัดต่อประชาธิปไตย” และประกาศว่าเป็นอุดมการณ์ของพรรคการเมืองดังกล่าวเพียงเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมือง ตราบเท่าที่ยังไม่มี “การกระทำ” ที่ขัดต่อประชาธิปไตยหรือโดยวิธีการนอกครรลองประชาธิปไตย เว้นเสียแต่ อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นความคิดอาญาในตัวเอง เช่น มีอุดมการณ์สร้างประเทศที่มีเผ่าพันธุ์อันบริสุทธิ์เพียงหนึ่งเดียวและมีเป้าหมายประหารคนเชื้อชาติอื่นให้สิ้นไปจากประเทศ เช่นนี้แล้วก็อาจมีการยุบพรรคบนฐาน “อุดมการณ์หรือเป้าหมาย” ดังกล่าวโดยลำพังก็ได้²⁷

เพื่อการนี้กฎหมายพรรคการเมืองสเปนจึงได้กำหนด “การกระทำ” ที่เป็นเหตุให้ศาลจะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ 3 เหตุใหญ่ๆ ดังนี้

1. กระทำความคิดอาญาฐานการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม²⁸ (Asociaciones ilícitas – Criminal Association)

รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 22 ซึ่งรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การรวมกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายที่เป็นความคิดอาญาหรือใช้วิธีการที่เป็นความคิดอาญาถือว่าเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมาย” และประมวลกฎหมายอาญาสเปนมาตรา 515 ก็นำวิธีการโดยบัญญัติรองรับให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความคิดอาญาฐานการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม อันได้แก่

(1) การรวมกลุ่มเพื่อก่ออาชญากรรม ใช้ จ้างวาน ยุยง ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดอาญา ในลักษณะที่เป็นระบบและต่อเนื่องซ้ำๆ

(2) กลุ่มติดอาวุธหรือกลุ่มก่อการร้าย

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 431. ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้วิจารณ์ว่า จริงๆ แล้ว ระบบรัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ยอมรับอุดมการณ์ที่ขัดต่อประชาธิปไตย กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของเหตุยุบพรรคการเมืองในข้อต่างๆ ต่อไป เช่น มาตรา 9 (2) จะอนุมานได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองของสเปน ก็ยุบพรรคการเมืองที่อุดมการณ์เหมือนกัน หากที่การกระทำที่ยื่นขึ้นถึงอุดมการณ์ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม. อ้างถึงใน Victor Ferreres Comella. Op.cit. pp. 142 – 144.

²⁸ น่าจะเทียบได้กับความคิดอาญาอันชั่ว-ช่อง โจร ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 209-210 ของไทย เพียงแต่ลักษณะและพฤติการณ์ที่ประมวลกฎหมายอาญาสเปนกำหนดให้เป็นความผิดนั้นกว้างขวางกว่าของไทยมาก

(3) การใช้วิธีการรุนแรงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน (ขู่เชิญหรือใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อให้บุคคลนั้นจำต้องปฏิบัติตาม) แม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

(4) กลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกองทหาร

(5) กลุ่มที่ส่งเสริมการเลือกปฏิบัติ การบ่มเพาะความเกลียดชังหรือการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลอื่น กลุ่มหรือสมาคมอื่นๆ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ ศาสนา ความเชื่อ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ สถานะของครอบครัว ความพิการ ความเจ็บไข้ได้ป่วย หรือมุ่งข่มขู่ให้มีการก่อเหตุดังกล่าว

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่มีพฤติกรรมข้างต้นไม่ว่าในฐานะหัวหน้าผู้บริหารหรือแม้แต่สมาชิกธรรมดาที่ย่อมมีความผิด มีโทษจำคุกสูงสุด 14 ปี และห้ามเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะเป็นเวลา 15 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลในกลุ่มหรือองค์กรนั้นและพฤติกรรมและความร้ายแรงของการกระทำความผิดที่กำหนดไว้เฉพาะในแต่ละอนุมาตรา นอกจากนั้นศาลยังมีอำนาจสั่งให้ยุติการกระทำที่ผิดกฎหมาย สั่งห้ามดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดหรือห้ามดำเนินกิจกรรมใดๆ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี หรือแม้แต่สั่งสลายการรวมกลุ่มหรือยุบองค์กรดังกล่าวก็ได้

หากศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า พรรคการเมืองใดเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรม ศาลที่พิจารณาพิพากษาคืออาญาดังกล่าว ไม่ว่าศาลชั้นใดก็ย่อมมีอำนาจที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ อันเป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจทั่วไปของศาลฎีกาแผนกพิเศษ (Tribunal Supremo Sala Especial) ในการสั่งยุบพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เคยถูกยุบด้วยเหตุนี้ ได้แก่ พรรคแนวร่วมสังคมนิยมบาสก์ (Koordinadora Abertzale Sozialista – kas) ซึ่งเป็นปีกทางการเมืองของขบวนการปลดปล่อยชนชาติบาสก์ (Movimiento de Liberacion Nacional Vasco, MLNV-The Basque National Liberation Movement) หนึ่งในกองกำลังติดอาวุธของกลุ่ม Euskadi Ta Askatasuna (ETA) ซึ่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) มีมติให้ประกาศเป็นองค์กร ก่อการร้ายใน ค.ศ. 2006

อนึ่ง ด้วยเหตุที่การพิพากษาว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากการพิสูจน์ความผิดทางอาญาเคร่งครัดตามมาตรฐานการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย เป็นเหตุให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคตามข้อ 3 ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. กระทำการละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy)

พรรคการเมืองเป็นเครื่องสะท้อนความหลากหลายในสังคมประชาธิปไตยช่วยในการสร้างและแสดงออกซึ่งเจตจำนงของปวงชน และทำหน้าที่เชื่อมโยงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจึงรับรองให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเสรี ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเคารพหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญอันได้แก่ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชนและต้องทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยวิถีทางประชาธิปไตย²⁹

เพื่ออนุวัติการตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญสเปนที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีโครงสร้างภายในและการดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้หลายประการอันได้แก่

- (1) องค์กรตัดสินใจสูงสุดภายในพรรคการเมือง คือ ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกทั้งหมดอาจเข้าร่วมตัดสินใจโดยตรงหรือผ่านผู้แทนก็ได้
- (2) องค์กรตัดสินใจภายในพรรคการเมืองต้องได้รับการบัญญัติไว้ในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองและต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีและโดยลับ
- (3) ตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคต้องระบุหลักเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจขององค์กรต่างๆภายในพรรค การนัดประชุมต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรและกำหนดวาระการประชุมหรือประเด็นที่จะพิจารณาให้ชัดเจน จำนวนสมาชิกขั้นต่ำในการเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) ซึ่งต้องเคารพความแตกต่างของความคิดเห็นด้วย
- (4) ตราสารจัดตั้งจะต้องระบุเกี่ยวกับกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในการควบคุมตรวจสอบหัวหน้าพรรคซึ่งมาจากเลือกตั้งด้วย
- (5) สมาชิกพรรคการเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกัน
- (6) ตราสารจัดตั้งอย่างน้อยจะต้องระบุถึงสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคและในองค์กรตัดสินใจภายในพรรค การคัดเลือกผู้แทนของพรรค สิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมใหญ่และเลือกผู้บริหารพรรค สิทธิที่จะได้รับทราบเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรตัดสินใจภายในพรรค การบริหารงานของพรรค และการวินิจฉัยใดๆ ขององค์กรดังกล่าวที่เกี่ยวกับกิจกรรมและสถานะทางการเงินของพรรค สิทธิที่จะได้แย้งมติพรรคหรือการตัดสินใจใดๆ ที่เห็นว่าขัดต่อกฎหมาย ตราสารจัดตั้งหรือข้อบังคับพรรค สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมในกรณีที่จะถูกขับออกจากพรรคหรือถูกลงโทษที่จะมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิต่างๆ ในฐานะสมาชิก

²⁹ ณรงค์เดช สุรโฆมิต. เล่มเดิม. หน้า 124.

โดยปกติ การฝ่าฝืนหรือละเมิดหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองทั้งในแง่โครงสร้างและการดำเนินกิจการภายในต่างๆ ย่อมไม่อาจถือเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ เว้นแต่ เป็นกรณีรุนแรงมีการกระทำต่อเนื่องซ้ำๆ หลายครั้ง

อนึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ของรัฐสภา มีผู้ตั้งข้อสังเกตและคัดค้านการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง โดยอ้างว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชน รัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการภายในได้เพราะจะเป็นการละเมิดเสรีภาพพรรคการเมืองและการรวมกลุ่มที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจงว่า แม้พรรคการเมืองจะมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นการรวมกลุ่มของเอกชน แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญใน โครงสร้างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ที่สำคัญยิ่งตามรัฐธรรมนูญ คือเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างประชาชนด้วยกันและระหว่างประชาชนเข้ากับรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง ท้ายที่สุดด้วยกลไกรัฐสภาที่รัฐบาลครองเสียงข้างมาก รัฐสภาจึงเห็นชอบกับร่างที่รัฐบาลเสนอ

อย่างไรก็ดีไม่เพียงแต่การกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายจะถูกต้องได้ยิ่งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่การกำหนดให้มีการยุบพรรคด้วยเหตุที่ละเมิดหลักการนี้ ก็ถูกต้องยิ่งกว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการจัดทำร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่รับรองสถานะและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธที่จะบัญญัติเหตุยุบพรรคเพราะพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ในมาตราดังกล่าว เพราะถูกคัดค้านโดยสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มฝ่ายซ้ายซึ่งไม่ต้องการให้รัฐธรรมนูญสเปนเป็นแบบรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ปฏิเสธอุดมการณ์ทางการเมืองบางอุดมการณ์ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเกรงว่า จะมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดการกับพรรคการเมืองที่ถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติข้อโต้แย้งดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยมาก เนื่องจากท้ายที่สุดแล้ว เกิดฉันทามติร่วมกันในบรรดานักการเมืองสเปน ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายพรรคการเมืองและในระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้องในคดีที่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในสังคมประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองเองก็มีความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินงาน และเหตุยุบพรรคตามข้อนี้ก็มีได้เกิดขึ้นได้ง่าย หากแต่ต้องเป็นกรณีที่รุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ เท่านั้น³⁰

³⁰ ในคดีที่รัฐบาลเขตปกครองอิสระบาสก์ยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ยกประเด็นดังกล่าวไว้ในคำฟ้องด้วย แต่ในชั้นพิจารณา ผู้ร้องแถลงไม่คิดใจในปัญหา

3. สมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง

พรรคการเมืองใดกระทำการหรือดำเนินกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระทำที่มุ่งหมายเพื่อบั่นทอนหรือทำลายระบบการปกครองที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจทำงานได้ หรือเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกระทำที่รุนแรงต่อเนื่องและซ้ำๆ กันบ่อยครั้ง อาจมีการประกาศให้พรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

(1) การละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นระบบ การส่งเสริม การให้เหตุผล หรืออธิบายแก่ต่างให้กับการกระทำที่เป็นการทำร้ายร่างกาย ฆาตกรรม หรือการประหัตประหาร กีดกันบุคคลใดๆ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องอุดมการณ์ ศาสนา ความเชื่อ สัญชาติ เชื้อชาติ เพศ หรือรสนิยมทางเพศ

(2) การยุยง ชูชู หรือกระตุ้นให้มีการใช้ความรุนแรง เพื่อใช้เป็นวิถีทางให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง หรือเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการทำลายเงื่อนไขอันจำเป็นในการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ความหลากหลายในสังคม และเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนจนการสร้างความปลอดภัยเพื่ออธิบายให้เหตุผลสนับสนุนการใช้ความรุนแรงดังกล่าว³¹

(3) การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่การกระทำของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อให้นำไปสู่เป้าหมายที่จะล้มล้างความสงบเรียบร้อยทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Order – สภาพความมีอยู่และการเคารพกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ) หรือเพื่อรบกวนความเป็นอยู่โดยสงบสุขของสังคมอย่างรุนแรง การพยายามที่จะสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวต่อภัยก่อการร้ายให้เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลกลุ่มชน หรือในหมู่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนขยายผลการก่อการร้ายอันเป็นการขยายระดับความหวาดกลัวหรือเพิ่มระดับภาวะคุกคามของการก่อการร้ายดังกล่าว

พฤติการณ์ที่ถือว่าองค์ประกอบข้อนี้ หนึ่ง พรรคการเมืองใดมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้บ่อยครั้งต่อเนื่องซ้ำๆ กัน ให้สันนิษฐานไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นมีลักษณะเข้าข่ายพรรคการเมืองตามข้อ (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้นอันได้แก่

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นนี้ ภายหลังจากที่อัยการสูงสุดยื่นคำให้การ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ยกประเด็นนี้ขึ้นวินิจฉัย. อ้างถึงใน Parte 12 F.D. of S.T.C. Mar. 12, 2003 (No. 48/2003).

³¹ ณรงค์เดช สุร โขมิต. เล่มเดิม. หน้า 133.

(1) ให้การสนับสนุนทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยนัย (Tacit Support) แก่การก่อการร้าย สร้างความชอบธรรมหรือแก้ต่างให้แก่เหตุก่อการร้ายที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยวิธีการอื่นที่มีชีวิตทางสันติและไม่เป็นไปครองครองประชาธิปไตย หรือ โดยวิธีการใดๆ ที่เป็น การละเมิด ลิขรอน หรือลดทอนคุณค่าความสำคัญของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

(2) นโยบายหรือกิจกรรมของพรรคมีส่วนเกี่ยวพันกับการใช้ความรุนแรงซึ่งก่อให้เกิด บรรยากาศการเผชิญหน้ากันของประชาชน หรือพัวพันกับเหตุรุนแรงอันเป็นผลจากการก่อการร้าย โดยพยายามคุกคาม ข่มขู่ ยุยงให้เกิดการต่อต้าน แปรลกแยก หรือกีดกันบุคคลใดๆ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการก่อการร้าย และส่งผลให้พวกเขาดำรงชีวิตประจำวันภายใต้ความหวาดระแวง หวาดกลัวต่อภัย คุกคาม หรือหวั่นเกรงจะถูกlixรอนเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะอย่างเสรีและเป็นประชาธิปไตย

(3) มักจะแต่งตั้งบุคคลหลายๆ คน ซึ่งเคยต้องคดีก่อการร้าย ให้ดำรงตำแหน่งบริหารใน พรรคหรือส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค (แม้ว่าศาลจะมีได้พิพากษาว่าบุคคลนั้น มีความผิดก็ตาม) และบุคคลเหล่านั้นไม่เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณะว่า ไม่เห็นด้วยกับเป้าหมาย หรือวิธีการของกลุ่มก่อการร้าย หรือมีสมาชิกพรรคจำนวนมากเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายหรือ กลุ่มที่ใช้ความรุนแรงอื่นๆ ทั้งนี้เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัย จนนำไปสู่การขับผู้บริหารหรือ สมาชิกเหล่านั้นออกจากพรรคแล้ว

(4) ใช้สัญลักษณ์ เครื่องหมาย คำขวัญ สโลแกนของกลุ่มก่อการร้าย หรือข้อความใดๆ ที่สื่อถึงกลุ่มก่อการร้าย การก่อการร้าย การใช้ความรุนแรง หรือพฤติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกันใน กิจกรรมที่เป็นทางการของพรรค เช่น ติดเครื่องหมาย ETA หรือสวัสดิกะ บนฉลากเวที

(5) นำเงิน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองได้รับสนับสนุนตามกฎหมายเลือกตั้งไปมอบให้แก่กลุ่มก่อการร้ายหรือแนวร่วมหรือยอมให้บุคคลต่างๆ ดังกล่าวได้ใช้ ประโยชน์จากเงินทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์เหล่านั้น เช่น เงินอุดหนุนหรือเวลาการออกอากาศ วิทยุ-โทรทัศน์ที่จัดสรรให้แก่พรรค

(6) มักจะติดต่อประสานงานกับองค์กรหรือกลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวหรือทำงานในทิศทาง ที่สอดคล้องสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นระบบรวมทั้งองค์กรหรือกลุ่มซึ่งให้ที่พักพิง ที่หลบซ่อนหรือความช่วยเหลือใดๆ แก่การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้าย

(7) ให้การสนับสนุนทางการเงิน การบริหารจัดการ หรือทางอื่นๆ แก่การก่อการร้าย หรือผู้ก่อการร้าย โดยอาศัยทรัพยากรของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นซึ่งพรรคการเมืองมีอำนาจ (บริหาร) ครอบงำเหนือหน่วยงานหรือองค์กรนั้น

(8) อำนาจ สนับสนุน หรือเข้าร่วมในกิจกรรมใดๆ ที่มุ่งหมายเพื่อการให้รางวัล ยกย่อง สรรเสริญหรือให้เกียรติแก่เหตุรุนแรง การก่อการร้ายผู้ก่อเหตุรุนแรง หรือผู้ก่อการร้าย ตลอดจนบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเหตุหรือบุคคลดังกล่าว เช่น จัดพิธีมอบเงินให้แก่ครอบครัวของผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุระเบิดพลีชีพ (Suicide Bomber)

(9) ปิดบังอำพรางการกระทำที่จะนำไปสู่เหตุความไม่สงบ การคุกคาม ช่มชู้ หรือขู่เข็ญ ที่เกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้ายหรือเหตุรุนแรง

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองอาจถูกยุบไปด้วยเหตุข้อนี้ หากกิจกรรมของพรรคมีลักษณะ ละเมิดหลักประชาธิปไตย กิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ บ่อยครั้งหรือ อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้อนุมานได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะทำลายหรือล้มล้าง ระบบประชาธิปไตยซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ การพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดมีพฤติกรรมตาม ข้อ 3 (1) (2) หรือ (3) อย่างต่อเนื่องซ้ำๆ หรือไม่นั้น จะพิจารณาจากมติพรรค เอกสาร ประกาศ หรือสื่อประชาสัมพันธ์ของพรรคการเมือง ทั้งที่ดำเนินการโดยสำนักงานใหญ่และที่ดำเนินการโดย สาขาพรรค กิจกรรมสาธารณะต่างๆ ของพรรค การพูดการปราศรัยของหัวหน้าพรรค แกนนำพรรค หรือกลุ่มผู้แทนของพรรคในสภา การประชุมพรรค ข้อเสนอคำมั่นสัญญาต่างๆ ของแกนนำและ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค รวมทั้งการกระทำของสมาชิกคนอื่นๆ ที่กระทำซ้ำๆ จนเป็นที่รับรู้ กันทั่วไป ทั้งนี้ ไม่คำนึงว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อพรรคไปแล้วกี่ครั้งแล้วก็ตาม ก็อาจนำพฤติกรรมเก่าๆ มาพิจารณาประกอบได้ นอกจากนี้การที่พรรคการเมือง ผู้บริหาร แกนนำ ผู้สมัคร หรือสมาชิกของ พรรคดังกล่าวถูกลงโทษทางปกครอง หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญา ก็ถือเป็นปัจจัยที่ต้องนำมา พิจารณาประกอบด้วย เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัยจนถึงขั้นไล่ออกคนนั้นออกจากพรรคแล้ว

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาหรือแผนกพิเศษได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว คำสั่ง ดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับพรรคการเมือง และผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นนับแต่เวลาที่ พรรคการเมืองได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป³² และก่อให้เกิดผลทางกฎหมายดังนี้

การสิ้นสุดสถานะนิติบุคคล “พรรคการเมือง”

คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น ประกอบด้วย (1) การประกาศว่าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การประกาศให้สถานะ นิติบุคคลของพรรคการเมืองดังกล่าวสิ้นสุดลงแต่ ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาใน ความผิดฐานฉ้อโกงหรือฐานการใช้สถานะนิติบุคคลไปในทางมิชอบแต่อย่างใด (3) คำสั่งให้ กระทรวงมหาดไทยเพิกถอนชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมือง (4) คำสั่ง

³² แหล่งเดิม. หน้า 141.

ให้พรรคการเมืองดังกล่าวยุติการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งปวงในทันทีที่ได้รับแจ้งคำสั่งยุบพรรค หากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิดอาญาฐาน ขัดคำสั่งศาลและ (5) คำสั่งให้เริ่มกระบวนการชำระบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองนั้น โดยศาลจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีจำนวน 3 คน เมื่อชำระบัญชีแล้วเสร็จ ทรัพย์สินสุทธิภายหลังการชำระบัญชีจะมอบให้แก่องค์กรที่ทำกิจกรรมด้านสังคมและมนุษยธรรม

ความคล้ายคลึงที่เป็นนัยสำคัญของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคในมิติโครงสร้างองค์กร ตำแหน่งและหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการพรรค แหล่งเงินทุน แลแหล่งที่มาของทรัพย์สิน สถานที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ ตามหลัก Piercing the Corporate Veil โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์พฤติการณ์ให้เข้ากับเหตุยุบพรรคการเมืองอีกแต่อย่างใด

การยุบพรรคมิได้กระทบต่อสถานะภาพของ ส.ส. และ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น

โดยหลัก คำพิพากษาสั่งยุบพรรคการเมืองหาได้มีผลกระทบต่อสถานะภาพ ส.ส. หรือ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใดไม่ ทั้งๆ ที่การเลือกตั้ง ส.ส. ของสเปนเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนทั้งหมด และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งสเปนมิได้บังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น แม้พรรคการเมืองที่ ส.ส. ส.ว. เคยสังกัดจะถูกยุบไปแล้ว แต่ผู้นั้นก็สามารถดำรงสถานะ ส.ส. ส.ว. ต่อไปได้ ไม่ว่าจะในฐานะ ส.ส. ส.ว. อิสระหรือเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่น อย่างไรก็ดีหากเป็นกรณีที่ ส.ส. หรือ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้น ถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาด้วย เช่นนี้ จะส่งผลให้ผู้นั้นขาดสมาชิกภาพ ส.ส. หรือ ส.ว. แล้วแต่กรณีเพราะถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ (De amparo) โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 2 วัน และศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน

อนึ่ง แม้ว่า กกต. ได้ประกาศรับรองรายชื่อผู้สมัครไปแล้ว แต่หากรัฐบาลหรืออัยการเห็นว่า รายชื่อผู้สมัครดังกล่าวเสนอโดยกลุ่มประชาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องหรือสืบทอดกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ศาลเคยสั่งยุบหรือสั่งห้ามดำเนินการแล้ว ก็สามารถยื่นอุทธรณ์ประกาศดังกล่าวของ กกต. ต่อศาลฎีกาแผนกพิเศษได้ภายใน 2 วันเช่นกัน แต่หากศาลพิพากษาขึ้นตามประกาศของ กกต. กรณีที่ย่อมถึงที่สุด รัฐบาลหรืออัยการ ไม่อาจยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้าม หากศาลฎีกาแผนกพิเศษวินิจฉัยตัดสิทธิผู้สมัครตามคำร้องของรัฐบาลหรืออัยการ เช่นนี้ บุคคลดังกล่าวย่อมฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่กล่าวมาในย่อหน้าที่แล้วได้

การสิ้นความเป็นพรรคการเมืองมิได้มีผลเป็นลิดรอนสิทธิทางการเมือง

คำพิพากษาที่ประกาศความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพรรคการเมืองและสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค ผู้จัดตั้งพรรค ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคและสมาชิกพรรคคนอื่นๆ ของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามเหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งมีได้รวมถึงเหตุที่บุคคลหนึ่งๆ เข้าไปข้องเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป” การที่กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้สถานะผู้สมัคร ส.ส. หรือ ส.ว. ในนามพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปสิ้นสุดลงก็ดี หรือการที่กลุ่มผู้สมัครแบบไม่สังกัดพรรคถูกวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติการลงสมัครเพราะมีลักษณะเข้าข่ายเป็นกลุ่มสืบทอดหรือแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไปดังที่อธิบายไว้ในหัวข้อ 5.4 แล้วก็ดี หาใช่เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนแต่อย่างใด³³

อนึ่งเมื่อศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งและประมวลกฎหมายอาญาสเปนที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยพบว่า การห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็ดี การห้ามดำรงตำแหน่งสาธารณะก็ดี หรือแม้แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี จะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ศาลตัดสินว่ามีการกระทำผิดอาญา โดยสภาพบังคับสองอย่างแรกถือเป็นโทษอุปกรณ์ (Laspenasacessorias-accessory penalties) ที่มักจะมาพร้อมกับโทษจำคุก ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ศาลอาจสั่งลงโทษในฐานะโทษประจานหรือโทษอุปกรณ์ก็ได้ ดังนั้น จึงน่าจะสรุปได้ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุเดียวคือ เมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายอาญาตามเหตุที่ระบุไว้ในข้อ 1 ส่วนการยุบพรรคด้วยเหตุอื่นในข้อ 2 และข้อ 3 จะไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด นอกจากนี้ กรณีที่ กกด. ไม่ประกาศรับรองการเป็นผู้สมัคร ส.ส. หรือ ส.ว. นั้น โดยหลักต้องถือว่าเป็นได้เป็นผลทางกฎหมายโดยตรงจากการยุบพรรค หากแต่เป็นเพราะพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือกลุ่มประชาชนที่เสนอผู้สมัครรายดังกล่าวต้องด้วยลักษณะที่กฎหมายถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องหรือสืบทอดกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ศาลได้สั่งยุบไปแล้วนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหาร กรรมการ และสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง สามารถไปลงสมัครในนามพรรคการเมืองอื่นได้ หรือจะสมัครแบบกลุ่มที่มีใช้พรรคการเมืองก็ได้ เพียงแต่ว่าพรรคการเมืองใหม่ก็ดี กลุ่มผู้สมัคร

³³ แหล่งเดิม. หน้า 145.

ที่รวมตัวกันก็ดี ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสืบทอดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป มิเช่นนั้น อาจถูกวินิจฉัยให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเลือกตั้งในคราวนั้นได้

3.2.3 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1987 มีการปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน มีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และสร้างกลไกเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง อันเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของความอยู่รอดและความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ได้บัญญัติหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง หลักการคุ้มครองและสนับสนุนพรรคการเมืองและหลักการยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 ว่าด้วยพรรคการเมือง³⁴

“การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยเสรี และการชำระไว้ซึ่งระบบหลายพรรคการเมืองย่อมได้รับความคุ้มครอง

พรรคการเมืองต่างๆ ต้องเป็นประชาธิปไตย ทั้งในด้านอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ โครงสร้างองค์กร และกิจกรรม และจะต้องมีการจัดระบบโครงสร้างภายในที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง

พรรคการเมืองต่างๆ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐและอาจได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่อุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลอาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นก็ได้ และให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันของเกาหลีใต้ ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับคือ รัฐบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ. 2005 เลขที่ 7683 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 2005 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้งเมื่อต้นปี ค.ศ. 2008 โดยแบ่งออกเป็น 9 หมวดและหนึ่งบทเฉพาะกาล หมวด 1 หลักทั่วไปว่าด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หมวด 2 ว่าด้วยองค์ประกอบของพรรคการเมืองในแง่หลักเกณฑ์ การบวนการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง หมวด 3 ว่าด้วยการรวบรวมพรรคการเมือง หมวด 4 การเข้าร่วมและการลาออกจากพรรคการเมือง หมวด 5

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 165.

การดำเนินงานของพรรคการเมือง หมวด 6 การคุ้มครองกิจกรรมของพรรคการเมือง และข้อห้ามต่างๆ หมวด 7 การสิ้นสุดของพรรคการเมือง และหมวด 8 ว่าด้วยความผิดและโทษ³⁵

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ มาตรา 8 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีพรรคการเมืองมีอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคปฏิบัติต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นคร์เคช สรุโฆยิต เห็นว่ามีข้อสังเกต 2 ข้อได้แก่ (1) นับแต่มีการสอดแทรกบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีการเสนอกฎิประเภทนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เลยและ (2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ในภาคภาษาอังกฤษที่รับรองการแปลโดยกระทรวงกฎหมายแห่งรัฐ (Ministry of Government Legislation) ใช้คำว่า “Purposes or Activities” ซึ่งเท่ากับเป็นการเน้นย้ำว่า จะมีการยุบพรรคเพราะเหตุการณ์ครั้งเดียวหรือการกระทำกรรมเดียวไม่ได้

การริเริ่มคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลซึ่งก็คือประธานาธิบดี แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจาก “สภาแห่งรัฐ” (State Council) หรือคณะรัฐมนตรี คำร้องดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลสั่งยุบและเหตุผลประกอบหลังจากที่ศาลได้รับคำร้องแล้ว หากศาลเห็นสมควรหรือเมื่อโจทก์มีคำขอ ศาลอาจสั่งให้พรรคการเมืองดังกล่าวระงับการดำเนินการใดๆ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะอ่านคำวินิจฉัยก็ได้ในการที่ศาลได้รับคำร้องที่ดี สั่งคุ้มครองชั่วคราวก็ดี หรือมีคำวินิจฉัยแล้วก็ดี ประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องแจ้งเหตุดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองให้กระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญเต็มองค์คณะ (Full Bench) ซึ่งต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 ท่าน จากตุลาการที่มีทั้งหมด 9 ท่านและกระบวนการพิจารณาต้องกระทำด้วยวาจา (Oral Arguments) จะพิจารณาจากเอกสารโดยลำพังมิได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องโต้แย้งข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ โดยศาลต้องกำหนดวันพิจารณาให้ชัดเจนเป็นการล่วงหน้า และออกหมายเรียกผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ให้มาเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปให้เป็นไปตามเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority) ขององค์คณะ แต่สำหรับการวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดนั้นจะต้องมีตุลาการอย่างน้อย 6 ท่าน ลงมติให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วยโดยคำวินิจฉัยต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง รัฐบาลผู้ร้อง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อศาลอ่านคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมส่งผลพรรคการเมืองนั้นเป็นยุบไปนับแต่

³⁵ แหล่งเดิม, หน้า 166.

เวลาดังกล่าวจากนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งลบชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมืองและประกาศต่อสาธารณะโดยไม่ชักช้า³⁶

การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดไปแล้วนั้น หากได้มีผลกระทบต่อสถานะตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่ประการใด แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเป็นการเลือกตั้งในนามของพรรคก็ตามอีกทั้งบุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกตัดสิทธิในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคใหม่ เป็นสมาชิกหรือแม้แต่เป็นผู้บริหารพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองอื่นแต่อย่างใด เว้นแต่บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาและศาลพิพากษาให้จำคุกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

อนึ่ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้วย่อมผลส่งทางกฎหมาย ดังนี้

(1) ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป และในกรณีเช่นนี้ ให้เหรียญกษาปณ์ของพรรคส่งรายงานค่าใช้จ่ายแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 14 วันและให้นำส่งเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับไปแล้วคืนให้แก่ ก.ก.ต. โดยเร็วที่สุด

(2) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของพรรคการเมืองดังกล่าวจะถูกนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐ โดยไม่สามารถนำไปจัดการตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวได้ ดังเช่นกรณีที่พรรคการเมืองถูกเพิกถอนจากทะเบียน

(3) ห้ามมิให้มีการใช้ชื่อพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นชื่อพรรคใดๆ ได้อีกแบบเด็ดขาดตลอดไป

(4) ห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือ ใช้พรรคการเมืองอื่น โดยมีอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคเหมือนหรือคล้ายคลึงกับของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้วได้เป็นการถาวร

ประเทศเกาหลีได้กำหนดให้ต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการโดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่นำส่งรายงานการดำเนินงานกิจการต่อ กกต. ภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปี สำหรับสาขาพรรคการเมืองและภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ของทุกปี สำหรับสำนักงานใหญ่ หากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองไม่นำส่งรายงานการดำเนินงานกิจการหรือรายงานเท็จ มีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

³⁶ ณรงค์เดช สุร โหมยิต. เล่มเดิม. หน้า 175.

เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(1) จำนวนสาขาและสมาชิกของพรรคการเมืองไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคในเขตมหานคร/จังหวัดไม่น้อยกว่า 5 สาขาจากที่มี 16 เขต สาขาละไม่น้อยกว่า 1,000 คนจำนวนสมาชิกขั้นต่ำปรากฏเหตุไม่ครบตามจำนวนห้ามมีคำสั่งให้เพิกถอนชื่อพรรคการเมืองนั้นออกจากทะเบียน หากปรากฏช่วง 3 เดือนก่อนการเลือกตั้ง

(2) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้ง 4 ปีติดต่อกัน

(ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จัดตั้งขึ้นเพราะเหตุที่ครบอายุสภา

(ข) การเลือกตั้งหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นที่จัดขึ้นเพราะเหตุที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือ

(ค) การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่จัดขึ้นเพราะเหตุที่ครบอายุสภา³⁷

(3) ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งและได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 2

เมื่อไม่มีผู้สมัครคนใดของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป แต่ไม่รวมถึงการเลือกตั้งซ่อมและไม่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 2 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากการเลือกตั้งหรือร้อยละ 2 ของคะแนนที่ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง³⁸

(4) เมื่อมีการรวบรวมพรรคแล้วแต่มีได้ยื่นเอกสารให้ครบถ้วนภายในเวลากำหนดการบวนการเพิกถอนจากทะเบียน

คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบและมีคำสั่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อกำหนด 3 เดือนนับแต่วันที่ตรวจพบเหตุดังกล่าวและมีการแจ้งเตือนแล้ว หากพรรคการเมืองนั้นยังไม่สามารถพิสูจน์จนเป็นที่พอใจแก่ คณะกรรมการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องได้ว่าปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างครบถ้วน คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ/มหานคร/จังหวัดแล้วแต่กรณีก็จะมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองได้โดยไม่ชักช้า พรรคการเมืองที่ถูกเพิกถอนสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองประจำกรุง โขลหรือศาลชั้นต้น คดีถึงที่สุดที่ศาลเท่านั้น

³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 168.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 169

ผลของการมีคำสั่งสิ้นสภาพพรรคการเมือง

(1) ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐอีกต่อไป

(2) เมื่ออดีตผู้บริหารพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคที่ถูกเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จนกว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปแล้ว 1 ครั้ง

(3) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของพรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องจัดการตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองมิเช่นนั้นก็นำส่งกระทรวงการคลัง

(4) โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการซึ่งจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือโทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ และเพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหาซึ่งถ้าผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาหรือภูมิหลังที่แตกต่างกัน ก็ยังมีประสิทธิภาพมากเพราะจะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ มาพิจารณาอย่างรอบคอบ

นอกจากนี้แล้วการที่กำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควร คือ 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และครบใดที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จะไม่มีการถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ประพฤติเสื่อมเสียหรือ บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ใน หน้าที่ (Conflict of Interest) นั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดที่จะบันดาลให้ตน สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

3.2.4 หลักสากลของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่า

ภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 กติการะหว่างประเทศนี้มีประเทศลงนาม 72 แห่ง และภาคี 165 แห่ง

ICCPR เป็นส่วนหนึ่งของ “International Bill of Human Rights” ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนี้ติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) (หน่วยงานต่างหากจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ซึ่งได้แทนที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติใน พ.ศ. 2549) ซึ่งตั้งขึ้นอย่างถาวร เพื่อพิจารณารายงานตามกำหนดเวลาที่ส่งเข้ามาโดยรัฐสมาชิกตามข้อตกลงในสนธิสัญญา สมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นจะคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก แต่ไม่ได้เป็นตัวแทนของรัฐใดๆ³⁹

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่ได้กำหนด ดังนี้

ภาค 1 ข้อ 1 บัญญัติว่า “ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน”

ภาค 1 ข้อ 5 บัญญัติว่า “1. ไม่มีควมใดในกติกานี้ที่อาจนำไปตีความไปในทางจะให้รัฐใด กลุ่มหรือบุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือกระทำการใดอันมีจุดมุ่งหมายในการทำลายสิทธิหรือเสรีภาพประการใด ที่รับรองไว้ในกติกานี้หรือเป็นการจำกัดสิทธินั้นยิ่งไปกว่าเท่าที่ได้บัญญัติไว้ในกติกานี้ 2. จะต้องไม่มีการจำกัดหรือเล็งสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรอง หรือที่มีอยู่ในรัฐภาคีใดในกติกานี้ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญา กฎระเบียบหรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่ากติกานี้ไม่รับรองสิทธิเช่นนั้น⁴⁰ หรือรับรองสิทธินั้นในระดับที่ต่ำกว่า”

³⁹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

ภาค 3 ข้อ 19 รับรองเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิก
ในพรรคการเมืองนั้นเป็นกิจการสาธารณะและและกระบวนการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรม
ต่างๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง

ภาค 3 ข้อ 25 (ก) ให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐโดยตรง (ข) ให้ประชาชน
มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและ

ภาค 3 ข้อ 22 (1) ยังได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคม
ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน



บทที่ 4

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมาย ไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2550 มาตรา 91

จากการศึกษาเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาทั้งใน ส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่ว่าการสิ้นสภาพพรรคการเมืองและผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้สิ้นสภาพ พรรคการเมืองอาจจำแนกปัญหาของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นได้ออกเป็น 3 ลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวน สมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยคดีการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึง ห้าพันคนติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวนสมาชิกลดลง เหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันเป็นระยะเวลาหนึ่งปี

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและ เป็นเสรีภาพที่มีอาจถูกจำกัดได้ เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวรับรองเสรีภาพในการจัดตั้ง พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 และรัฐธรรมนูญปี 2550 มีบทบัญญัติมาตรา 65 รับรองเสรีภาพ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกันและมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกัน กล่าวคือต้องการให้บุคคล เพียง 15 คน สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ แต่การตระหนักถึง ความจำเป็นในการป้องกันปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลอันเนื่องมาจากรัฐสภาประกอบ ไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคหลายกลุ่ม ถ้ามีพรรคจำนวนมากอาจทำให้เสถียรภาพทาง

เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเท่าที่จำเป็นข้อความที่ว่าเท่าที่จำเป็นย่อมมีความหมายโดยนัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้สถาปนาหลักความได้สัดส่วนมาควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด องค์กรต่างๆ ของรัฐจะมีอำนาจกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพียงการไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น โดยมีใช้หมายรวมไปถึงการตัด หรือการเพิกถอนสิทธิ และเสรีภาพนั้นด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้หลายกรณี อีกทั้งเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้องค์กรต่างๆ ของรัฐมีอำนาจเฉพาะเพียงไป จำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง ฉะนั้นหากองค์กรทั้งหลายของรัฐ อย่างเช่น รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 เพิกถอนไม่ให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็ย่อมเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 เป็นบทบัญญัติที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนจัดตั้งพรรคการเมืองและมาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลย่อมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นย่อมหมายความว่าทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าที่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น มาตรา 29 การจำกัดสิทธิสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะหนึ่งเช่นเดียวกับ สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์กรเอกชน พรรคการเมืองย่อมถือกำเนิดขึ้นและสิ้นสุดลงตามลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่มเสรีภาพของพรรคการเมืองก็อาจถูกจำกัดได้ตามลักษณะธรรมชาติด้วยเช่นกัน หากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินกิจกรรมทางเมืองใดๆ เลยเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร โดยไม่มีสมาชิกคนใดใส่ใจถือเป็นฐะก็ถือได้ว่าสมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีเจตนาเลิกพรรคการเมืองไปเองหรือสมาชิกพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกไม่ถือห้าพันคนนับแต่จัดตั้งต่อนาย

ทะเบียนหรือจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน จนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ก็
ต้องล้มเลิกพรรคการเมืองไปเอง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 65 ก็พบว่า
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง
และไม่สามารถออกกฎหมายมาขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ได้และกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า
รัฐธรรมนูญจะมาขัดหรือแย้งมิได้ เมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2550 ก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้การรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือบุคคล
ย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและ
เพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหรือ
ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา 6 รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เมื่อผู้เขียนได้ศึกษาพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ที่กำหนดจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึง
ห้าพันคน จนเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง การตราพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เช่นนี้เป็นการกระทำที่เกินความจำเป็น
เป็นการขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองพบว่าปัจจุบันปัญหาในเรื่องการสิ้นสุดสภาพ
พรรคการเมืองมีมากเป็นอันดับหนึ่ง ในปัจจุบันพรรคการเมืองโดยศาลมีคำสั่งให้สิ้นสุดสภาพ
พรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่มีความสามารถที่จะเป็นพรรคการเมือง
อีกต่อไปและยังทำให้หัวหน้าพรรคกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นรวมถึงสมาชิกพรรค
ไม่สามารถที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้และยังทำให้ประเทศไทยเกิดการขาดเสถียรภาพทางการเมือง
เมื่อพิจารณาถึงความหลากหลายทางการเมืองก็มีผลเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมือง
พรรคการเมืองย่อมมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการธำรงไว้ซึ่งความหลากหลายและการทำงานของ
ระบอบประชาธิปไตยอย่างเหมาะสม

การมีคำสั่งให้สิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองจำนวนมากเป็นอันดับหนึ่งก็เท่ากับ
เป็นการปิดกั้นโอกาสในการที่สมาชิกพรรคการเมืองจะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรจึงกลายเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะผู้สมัครรับ
เลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ในระบบการเมืองของไทยผู้สมัคร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น พรรคการเมืองจึงเป็นเพียงช่องทางเดียวที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะผู้สมัครได้ การมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองจึงเป็นการปิดกั้นโอกาสทางการเมืองของประชาชน

เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์จำนวนสมาชิกชั้นต่ำห้าพันคน เปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งมีทั้งหมด 62,828,706 คน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 44,002,593 คนจะเท่ากับ 0.00114 ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2556 จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล จำนวนประชากรทั้งประเทศ 64,623,000 คน และจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 58,908,000 คน จะเท่ากับ 0.0084 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นตัวเลข 5,000 คน จึงไม่ใช่จำนวนที่สูงเกินไปจนไม่สามารถดำเนินการได้

การกำหนดหลักเกณฑ์ จำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคนเป็นเหตุให้สิ้นสภาพพรรคการเมือง แม้การกำหนดจำนวนหลักเกณฑ์ขั้นต่ำห้าพันคนของสมาชิกจะสมเหตุสมผลก็ตาม แต่การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้กลับกลายเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องการตราบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในประเด็นที่ว่าทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยการหาสมาชิกไม่ครบห้าพันคนนับแต่จัดตั้งต่อนายทะเบียน หรือมีจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาหนึ่งปีก็ทำให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเป็นการตราบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหมด 4 ประการดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เสรีภาพกับประชาชนทุกคนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ได้ระบุจำนวนคนเพียง 15 คน ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพียงแค่นี้บุคคลที่มารวมกลุ่มกันนั้นมีเจตนารมณ์ทางการเมืองและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองเป็นไปตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 การกำหนดจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคนทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปเป็นการขัดต่อมาตรา 65 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 91 (3) กำหนดจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาหนึ่งปี ทำให้บุคคลที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองและสามารถดำเนินกิจกรรมของ

พรรคการเมืองได้เนื่องจากการที่พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพไปตามมาตราที่ถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมากล่าวถึงจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การที่ให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปนั้นก็เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ประการที่สอง มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดศีลธรรมอันดีของประชาชนกล่าวคือประชาชนย่อมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดจำนวนสมาชิกห้าพันลดลงไม่ถึงห้าพันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็คือประชาชนในประเทศไทยคนหนึ่งจะไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ไม่สามารถจะทำได้ พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะหนึ่ง พรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดลงตามลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่มและรัฐธรรมนูญมาตรา 5 ได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสมอกัน การที่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นมาละเมิดสิทธิและเสรีภาพจะทำได้

ประการที่สาม มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กล่าวคือกฎหมายใดที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปก็จะกระทำมิได้เช่นกันและการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นก็กระทำได้แต่กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น การถือเอาหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกห้าพันคนขัดต่อหลักความจำเป็น การที่ให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพด้วย ดังนั้นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพนั้นควรจะกระทบให้น้อยที่สุดและควรกระทำเท่าที่จำเป็น

ประการที่สี่ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องจำนวนสมาชิกขั้นต่ำห้าพันคนขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง

และสิทธิทางการเมืองเป็นสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีกล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่รัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา รัฐผู้เป็นภาคีมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา

ดังนั้นเมื่อประเทศไทยเข้ามาเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนประเทศไทย ICCPR ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาได้แก่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและยังรับรองไว้ในข้อ 25 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีในกติกาฉบับนี้ด้วย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ภาค 1 ข้อ 1 บัญญัติว่า ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี ภาค 3 ข้อ 19 รับรองเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นเป็นกิจการสาธารณะและและกระบวนการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง ภาค 3 ข้อ 25 (ก) ให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐโดยตรง (ข) ให้ประชาชนมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและภาค 3 ข้อ 22 (1) ยังได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคมครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91(3) จำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะหนึ่งปีทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพพรรคการเมือง ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประชาชนมีเสรีทางการเมืองอย่างเต็มที่และยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศโดยตรงทางการสมัครรับเลือกตั้ง ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ยังให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตลอดจนในสิทธิในการแสดงออกทางการเมืองและการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมาจำกัดสิทธิการเมืองโดยการให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองนั้นถือเป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งกติกานี้ประเทศไทยได้เข้ามาเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540

ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องเคารพต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและย่อมไม่เคารพเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพราะเท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่รวมกลุ่มกัน โดยมีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันด้วยเหตุที่มีสมาชิกไม่ครบห้าพันคน

จึงไม่อาจดำรงสถานะความเป็นพรรคการเมืองต่อไปได้และยังทำให้บุคคลแต่ละคนที่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เพียงกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้นหากแต่ยังกระทบกระเทือนสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวอีกด้วย

ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากซึ่งบทบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.1.2 แนวทางแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองกรณีหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน

กฎหมายของต่างประเทศ

การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 21(1) รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐานให้ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราวชั่วคราว เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองนั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลาต่างๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองมี 3 เหตุดังนี้

(1) ไม่ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครเลือกตั้ง ในสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์และของมลรัฐเป็นเวลา 6 ปีติดต่อกัน

พรรคการเมืองต้องเสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งภายใน 6 ปี ย่อมสูญเสียสถานะพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยืนยันแล้วว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับพรรคการเมืองที่มีได้ส่งสมาชิกลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐตลอด 6 ปีแต่สมาชิกลงแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภายุโรปเท่านั้น ก็ย่อมสิ้นสุดสถานะพรรคการเมืองเช่นกัน

(2) กรรมการบริหารหรือสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว

กฎหมายพรรคการเมืองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ห้ามคนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งคนต่างด้าวยังอาจบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ไม่เกิน 1,000 ยูโรด้วย พรรคการเมืองใดที่มีกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมือง

(3) ไม่มีที่ตั้งสำนักงานสาขาของพรรคการเมืองอยู่ในเขตประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 2 วรรคสาม อนุมาตราสองบัญญัติว่า การรวมกลุ่มทางการเมืองย่อมถือว่าเป็นพรรคการเมือง หากที่ตั้งสำนักงานที่จดทะเบียนหรือสำนักงานบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าวภายนอกขอบเขตดินแดนของการบังคับใช้กฎหมายนี้ หมายความว่าหากพรรคการเมืองไม่มีสาขาใดๆ ในเขตประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อันทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวได้เลย การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมืองตามบทนิยาม

ประเทศสเปน กฎหมายประเทศสเปนจะจำกัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำการหรือมีกิจกรรมที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติรับรองสถานะของพรรคการเมืองและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ เน้นความหลากหลายทางการเมืองในมาตรา 6 ความว่า “พรรคการเมืองหลายๆ พรรคเป็นการสะท้อนความหลากหลายทางการเมืองและเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นให้เป็นไปอย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือในกฎหมาย โครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย”

ปัจจุบัน ราชาอาณาจักรสเปนปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นรัฐเดี่ยวที่มีลักษณะพิเศษประกอบด้วย 17 เขต ปกครองอิสระ และ 2 เมืองอิสระ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองโดยตรงของรัฐบาลกลาง สเปนมีระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา

หลักกฎหมายของประเทศสเปนว่าด้วยการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายสเปนนั้นมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายในเรื่องเดียวกันของประเทศที่มีแนวคิดระบอบประชาธิปไตย

กฎหมายพรรคการเมืองสเปนจึงได้กำหนด การกระทำที่เป็นเหตุให้ศาลจะสั่งให้พรรคนั้นหมดสภาพความเป็นพรรคการเมือง 3 เหตุ

1. กระทำผิดอาชญาฐานการรวมกลุ่มที่มีชอด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม
2. กระทำการละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง
3. สมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายแบบประเทศสเปนและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องเป็นกรณีที่ร้ายแรงขัดขวางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือละเมิดหลักประชาธิปไตย

จากการศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมืองของหลายประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคการเมืองไว้พบว่า เช่น ประเทศสเปนมิได้กำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำของสมาชิกพรรคการเมือง แต่บางประเทศกำหนดจำนวนขั้นต่ำเอาไว้แต่ไม่กำหนดเป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองเช่น อาเซอร์ไบจัน จำนวน 1,000 คน กัมพูชา 4,000 คน เปรู 1 เปอร์เซ็นต์ของผู้มาใช้สิทธิ ตุรกีจำนวน 30 คน ยูเครน 10,000 คน โรมานี 10,000 คน

เพื่อให้สอดคล้องกับต่างประเทศ เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งต้องถูกกระทบกระเทือนเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่เกินความจำเป็นเป็นมาตรการที่ทำลายความหลายหลายของพรรคการเมือง ตามแนวทางของประเทศสเปน ไม่กำหนดจำนวนสมาชิกเป็นเหตุการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

ผู้เขียนเห็นควรให้เพียงลดเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ไม่ถือเป็นเหตุการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองดังนี้

1. ถ้าจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 4,000 คน ไม่ถึง 5,000 คน ให้ลดเงินอุดหนุน 50 เปอร์เซ็นต์จากทั้งหมด
2. ถ้าจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 3,000 คน ไม่ถึง 4,000 คน ให้ลดเงินอุดหนุน 60 เปอร์เซ็นต์จากทั้งหมด
3. ถ้าจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 3,000 คน ให้งดเงินอุดหนุน จากภาครัฐ

หากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็จะทำให้ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองกรณีหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคนหมดไป

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยคดีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

ในกระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนเองหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามกฎหมาย โดยนายทะเบียนต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง หากเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจริง นายทะเบียนต้องเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เห็นชอบเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบก็ให้นายทะเบียนประกาศให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพและนำไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ปัญหากรณีนี้คือนายทะเบียนเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์พฤติการณ์อันนำมาซึ่งเหตุการณ์สิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียนนั้นเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคนเดียวกัน

การที่นายทะเบียนเป็นทั้งผู้สอบสวนข้อเท็จจริงและเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักสากล เป็นการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการปกครองประเทศ ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่พิจารณาบรรดคดี การแบ่งแยกอำนาจเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารใช้อำนาจนอกกรอบ ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจเกินขอบเขต ฝ่ายตุลาการทำนอกอำนาจ จึงต้องให้ทั้ง 3 ฝ่ายแยกออกจากกันมีความเป็นอิสระ การตรวจสอบฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารว่าใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่ และฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายถูกต้องหรือไม่ เพื่อให้การใช้อำนาจในแต่ละฝ่ายเป็นการกระทำเพื่อประชาชนจึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจกัน

สาระสำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrarily) ของผู้ปกครองซึ่งมี การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) หมายความว่า องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้น โดยผู้แทนของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ที่เรียกโดยรวมว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้

อำนาจฝ่ายบริหารจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” หากมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนั้นเกิดกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักสัดส่วนของการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นประโยชน์สาธารณะกับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นประโยชน์สาธารณะโดยรวมจะต้องมีมากกว่าและต้องมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

การควบคุมการกระทำขององค์การฝ่ายบริหารไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการให้คำสั่งให้โทษหรือเงื่อนไขใดๆ ขององค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตุลาการมีความผูกพันเฉพาะกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้ความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ความเป็นอิสระนั้น ต้องมีความเป็นอิสระในองค์กรซึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจองค์กรอื่นไม่ว่าจะเป็นทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความอิสระในทางส่วนบุคคลที่มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ

การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะปรากฏเป็น ลายลักษณ์อักษรโดยการตรากฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อควบคุมบรรดาการกระทำของฝ่ายบริหารที่จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องจำกัดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ หลักนิติรัฐจึงเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 91 วรรคสองบัญญัติว่า เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุตามมาตรา 91 ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริง

ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า
พรรคการเมืองนั้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวโดยสรุป

มาตรา 235 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและยังเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา 236 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวางระเบียบ สืบสวนสอบสวน
ข้อเท็จจริงควบคุมบริหารการเงินให้แก่พรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค
การเมือง พ.ศ. 2550 วรรคสองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแล้วประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาว่าพรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 ได้ให้หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการมีสิทธิแก่พลเมืองในการ
ใช้สิทธิทางศาล ซึ่งการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถยกขึ้นเป็นข้อ
ต่อสู้คดีในศาลได้ การที่มาตรา 91 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อความปรากฏ
ต่อนายทะเบียนให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้านายทะเบียนมีความเห็นว่าเป็นจริง
ให้นายทะเบียนส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งส่ง
เรื่องให้นายทะเบียนทำประกาศจะมีผลเมื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลัก
นิติรัฐ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ
ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยที่อำนาจทั้งหลายเหล่านี้มิได้มีการแบ่งแยกออกจากกัน ซึ่งโดย
หลักการแบ่งแยกอำนาจมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ถ้าไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจก็จะเกิด
ปัญหาผู้ใช้อำนาจตัดสินใจ

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้
คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการได้เช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่โครงสร้าง
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง และยังขาดหลักการถ่วงดุลอำนาจ
ซึ่งการที่นายทะเบียน เป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งและยังเป็นผู้ตรวจสอบเอง วินิจฉัยเอง
ทำให้ขาดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน

คณะกรรมการการเลือกตั้งแม้ว่าจะจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ
แต่ในส่วนการใช้อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง
ซึ่งกระบวนการวินิจฉัยให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพพรรคการเมือง นายทะเบียนมีอำนาจสืบสวน
สอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อมีเหตุต้องสิ้นสภาพพรรคการเมืองให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เห็นชอบลงให้นายทะเบียนประกาศแล้วลงในราชกิจจานุเบกษาผลของการสิ้นสภาพนั้นมีผลเมื่อลง
ในราชกิจจานุเบกษา การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะที่เบ็ดเสร็จไม่อาจ
ที่จะตรวจสอบได้เลย ทั้งยังขาดหลักความเป็นกลางเพราะองค์กึ่งที่มีอำนาจในสืบสวนสอบสวน
และองค์กรวินิจฉัยเป็นคนเดียวกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจ
คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งซึ่งเสมือนเป็นอำนาจบริหาร
และในขณะเดียวกันได้กำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งนั้นด้วยซึ่งเสมือนเป็นการ
ใช้อำนาจตุลาการ

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพ
พรรคการเมือง

จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมืองนั้นจะ
เห็นว่าอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียวโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่พบการมีคำสั่ง
ให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นคำสั่งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่องค์กรเดียวคือองค์กร
คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจ ขาดการตรวจสอบ ความโปร่งใส ทำให้
ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจ แบ่งออกเป็น 3 อำนาจได้แก่
อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

เมื่อผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมนี มีหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน กล่าวคือมีการรวมกลุ่มทางการเมืองใดมิได้มีสถานะเป็น
พรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองใดสิ้นสุดสถานะพรรคการเมือง ตามกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว
ย่อมไม่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญการสิ้นสุดสถานะทางการเมือง ย่อมทำให้
ไม่มีเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐนั้น หากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
สภาผู้แทนแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ถึง 5 คน พรรคการเมืองนั้นจะส่งผู้สมัคร
ในนามพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ตรวจสอบแล้วว่า
กลุ่มการเมืองดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นพรรคการเมือง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐอันเป็นที่ตั้งของสมาคม
แล้วแต่กรณีย่อมมีอำนาจสั่งยุบสมาคมดังกล่าวได้ ในกรณีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาการสิ้นสุดสถานะพรรคการเมือง ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่ง
สหพันธ์เป็นคนพิจารณาเบื้องต้นและส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ตรวจสอบ

ดังนั้นผู้เขียนเห็นควรแบ่งแยกอำนาจให้ชัดเจนเหมือนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมืองหมดไป

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีคือองค์กรศาลในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งในเรื่องการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 วรรคสาม ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพพรรคการเมือง เห็นว่าการประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อาจยื่นคำร้องต่อศาลได้ ในกรณีมาตรา 91 วรรคสาม ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง สามารถใช้สิทธิทางศาลได้แต่ถ้าเกิดกรณีมีการประกาศการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไปแล้ววันเลือกตั้งผลก็คือไม่สามารถใช้มาตรานี้ได้ เพราะในระหว่างมีการเลือกตั้ง การใช้สิทธิทางศาลนั้นยังไม่เป็นผลเนื่องจากมาตรา 91 วรรคสอง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบเมื่อเห็นชอบให้นายทะเบียนประกาศแล้วลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อประกาศแล้วพรรคการเมืองที่ลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองทันที ทำให้กฎหมายนี้ใช้ไม่ได้ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียว ทำให้มีอำนาจออกกฎระเบียบ สอบสวนและตัดสินคดีในคราวเดียวกัน

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่าประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่า กำเนิด เพศ หรือ ศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และมาตรา 30 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน กล่าวคือรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ซึ่งการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้

จากบทบัญญัติทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้กฎหมายหลักแบ่งแยกอำนาจและปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการให้สิทธิแก่พลเมืองในการใช้สิทธิทางศาล เมื่อบุคคลดังกล่าวถูกกระทบสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการในการใช้สิทธิทางศาลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ในมาตรา 28 นั้นมีอาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติรวมหลักการที่ให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงนั้น ก็จะไร้ซึ่งความหมายเนื่องจากมิได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถเข้ามาควบคุมและตรวจสอบกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่า ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและให้คำวินิจฉัยชี้ขาด กรณีปัญหาในระหว่างมีการเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่พรรคการเมืองนั้นหมดวาระพรรคการเมืองจนถึงวันเลือกตั้ง กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามกฎหมาย โดยนายทะเบียนต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นแก่พรรคการเมืองจริง นายทะเบียน ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบ แล้วส่งกลับมาให้นายประกาศแล้วลงในราชกิจจานุเบกษา

ด้วยเหตุนี้ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เพียงพรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้งในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเว้นแต่เหตุขุบสภากำหนดเวลาดังกล่าวจะลดลงไม่น้อยกว่า 30 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง กรณีเช่นนี้อาจกระทบสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น หากพรรคการเมืองที่ถูกให้สิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองก็จะไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครจากพรรคการเมืองนั้นเพราะช่วงเวลาดังกล่าว แม้จะสมัครสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้แต่ระยะเวลาการเป็นสมาชิกก็จะไม่ครบ 90 วันหรือ 30 วันแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นช่วงในระหว่างเลือกตั้งกฎหมายยังเปิดช่องโหว่สามารถประกาศ

สิ้นสภาพพรรคการเมืองได้ถ้าผิดตามอนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่งทำให้ไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองที่ถูกสั่งให้สิ้นสภาพ ทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถส่งผู้สมัครเลือกตั้งได้ทันเวลา การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกประกาศอาจไม่ทันเวลากับการลงสมัครรับเลือกตั้ง ผลการสิ้นสภาพพรรคการเมืองนั้นมีผลตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กฎหมายเปิดช่องโหว่เอาไว้ว่าในระหว่างเลือกตั้งหรือใกล้เลือกตั้งยังสามารถสั่งให้สิ้นพรรคพรรคการเมืองได้

3. ปัญหาหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่งหรือการให้มีสิทธิโต้แย้ง คัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตาม ภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

4. ปัญหาเรื่องการขาดหลักประกันความอิสระองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นศูนย์กลางของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมีบทบาทสำคัญในการให้ผู้เสียหายการละเมิดสิทธิเข้าสู่

กระบวนการยุติธรรม องค์การฝ่ายตุลาการจึงมีความสำคัญในการเป็นผู้ถ่วงดุลและคานอำนาจองค์กรต่างๆ เพื่อให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตัดสินได้อย่างดีที่สุดจึงจำเป็นต้องให้ตุลาการมีความเป็นอิสระ โดยปราศจากการถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่ทำให้องค์ฝ่ายตุลาการสามารถใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเที่ยงธรรม ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 วรรคสาม ให้ใช้สิทธิทางศาลได้แต่มาตรานี้ไม่สามารถใช้ได้แสดงว่าอำนาจของศาลถูกแทรกแซงโดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากปัญหาในเรื่องในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้กฎหมายหลักแบ่งแยกอำนาจและปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นว่านี้เป็น การขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคล รวมถึงความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองในการมีโอกาสดีๆ แสดงพยานหลักฐานหรือต่อสู้คดีในชั้นศาล ความเป็นอิสระของศาล การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถใช้ได้จริง เพราะอย่างไรแล้วกระบวนการพิจารณาคดีเมื่อสิ้นสภาพพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญต่อพรรคการเมืองที่เชื่อว่ามีกระทำความผิดตามกฎหมาย และการได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งมาแล้ว โดยองค์กรใดการดำเนินการดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

ในเรื่องการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในระหว่างการเลือกตั้ง บัญญัติไว้ในมาตรา 91 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่าให้นายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุตามมาตรา 91 ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพการที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งถึงว่ามีผลทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพไปทันที

จากบทบัญญัติดังกล่าวการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองไทยไม่เพียงแต่จะนำมาซึ่งปัญหาต่อระบบพรรคการเมืองหากแต่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเสี่ยงต่อการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีอีกด้วยในการนี้ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับหลักการที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง

ในเรื่องนี้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเกาหลีใต้การควบคุมพรรคการเมืองในเกาหลีใต้เป็นระบบแบ่งอำนาจกล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติจะมีหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองที่ตั้งอยู่กรุงโซล เมืองหลวงของเกาหลีใต้ และคณะกรรมการการ

เลือกตั้งระดับมหานครหรือจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบสาขาที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ตนในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้คณะกรรมการเลือกตั้งระดับชาติหรือคณะกรรมการมหานคร แล้วแต่กรณีจะมีหนังสือแจ้งเตือนไปยังพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองดังกล่าว

เมื่อพ้นกำหนด 3 เดือนนับแต่วันที่ตรวจพบเหตุดังกล่าวและมีการแจ้งเตือนแล้ว หากพรรคการเมืองนั้นยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งเพิกถอนพรรคการเมืองนั้น แต่ทั้งนี้หากเหตุดังกล่าวปรากฏขึ้นในช่วงเวลา 3 เดือนก่อนการเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับใด ให้เลื่อนการเพิกถอนพรรคการเมืองนั้นออกจากทะเบียนจนกว่าจะพ้นกำหนดเลือกตั้ง ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้เอาไว้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกพรรคการเมือง โดยกระตือรือร้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น หากพรรคการเมืองที่ถูกให้สิ้นสภาพพรรคการเมือง ก็จะไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครจากพรรคการเมืองนั้น

ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้เป็นหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมือง จึงเห็นควรนำแนวทางของประเทศเกาหลีใต้มาใช้ โดยหากมีเหตุเพิกถอน ไม่ควรให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไปในทันที ควรให้ผ่านช่วงเวลาเลือกตั้งเป็นเวลา 3 เดือนไปก่อนเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้สมาชิกพรรคการเมืองถูกกระทบสิทธิอันเป็นหลักความชอบตามรัฐธรรมนูญ หากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็จะทำให้ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และจะไม่ทำให้กระทบสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างที่มีการเลือกตั้งหมดไปทำให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน ประเทศเกาหลีใต้ เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดตั้งพรรคการเมือง การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง กระบวนการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจวินิจฉัยและการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ ไปจนถึงโครงสร้างและการจัดองค์กรพรรค การกีฬาหน้าที่ของพรรค การพัฒนาการทางการเมืองของพรรค แล้วนำไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในการพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย ผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 3 ปัญหาหลักคือ ปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองกรณีจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน ปัญหาที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง ปัญหาที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งเป็นองค์กรในการแสดงออกซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองในรูปแบบของนโยบายในการบริหารประเทศ ด้วยความสำคัญดังกล่าว ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการรับรองเสรีภาพของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการภายในพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองในส่วนของการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ง่าย

จากการศึกษาพบว่าในกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองได้แก่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สเปน เกาหลีใต้ พบว่าทั้งสามประเทศดังกล่าวเหตุของการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ประเทศสเปน ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไว้โดยตรง แต่กฎหมายก็กำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นจากความเป็นพรรคการเมืองเอาไว้ 3 เหตุคือ 1) กระทำ ความผิดอาญาฐานการรวมกลุ่มที่มีชอด้วยกฎหมายหรือองค์การอาชญากรรม 2) กระทำการละเมิด หลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง 3) สมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิด สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง มี 3 เหตุคือ 1) ไม่ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์และของ มลรัฐเป็นเวลา 6 ปีติดต่อกัน 2) กรรมการบริหารหรือสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว 3) ไม่มีที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมืองอยู่ในเขตประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเกาหลีใต้ กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองมี 4 เหตุคือ 1) เหตุที่หนึ่ง จำนวนสาขาและสมาชิกของพรรคไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด 2) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง 4 ปีติดต่อกัน 3) ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) เมื่อมีการควมรวมพรรคแล้ว แต่มิได้ยื่นเอกสารให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด

เมื่อพิจารณาถึงเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ประเทศสเปน ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในกรณีจำนวนสมาชิก พรรคการเมืองลดลงไม่ถึงห้าพันคนเป็นเหตุของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแต่อย่างใด

ส่วนกฎหมายไทยได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดเอาไว้ 4 เหตุดังนี้

(1) ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนและมีสาขา พรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

(2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป สองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทาง การเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเป็นเสรีภาพที่มีอาจถูกจำกัดได้เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540 รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 และรัฐธรรมนูญปี 2550 มีบทบัญญัติมาตรา 65 รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน และมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกัน กล่าวคือต้องการให้บุคคลเพียง 15 คน สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติมาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ บทบัญญัติตามมาตรา 28 ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ต่อมาประเทศไทยเข้ามาเป็นภาคีของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา ได้แก่งดการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ภาค 1 ข้อ 1 บัญญัติว่าประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธิประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี ภาค 3 ข้อ 19 รับรองเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นเป็นกิจการสาธารณะและกระบวนการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง ภาค 3 ข้อ 25 (ก) ให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐโดยตรง (ข) ให้ประชาชนมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและภาค 3 ข้อ 22 (1) ยังได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคมครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เหตุจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงพันคนจึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 ถ้ากล่าวถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 5 ได้กำหนดไว้และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังเป็นการขัดต่อกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งกติกานี้ประเทศไทย ได้เข้ามาเป็น ภาติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจึง ต้องเคารพต่อกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและย่อมไม่เคารพ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะเท่ากับเป็นการปิดกั้น โอกาสของบุคคลที่รวมกลุ่มกัน โดยมี เจตจำนงทางการเมืองร่วมกันด้วยเหตุสมชายคดลง ไม่ครบห้าพันคน เป็นเหตุให้สิ้นสภาพ พรรคการเมืองจึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และขัดต่อกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังเหตุผลที่ได้ กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

ปัญหากรณีนี้คือนายทะเบียนเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์พฤติการณ์อันนำมา ซึ่งเหตุการณ์สิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบ ซึ่ง ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่อีกอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและยังเป็นนายทะเบียน ประธาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นนายทะเบียนอีกตำแหน่งหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 วรรคสอง ให้อำนาจนายทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและส่งให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบแล้วให้นายทะเบียนประกาศลงใน ราชกิจจานุเบกษา

หลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักสากล เป็นการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารได้แก่ คณะรัฐมนตรี องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ รัฐสภา มีหน้าที่ออกกฎหมาย องค์กรผู้ใช้อำนาจ ตุลาการได้แก่ ตุลาการ มีหน้าที่พิจารณาบรรดคดี การแบ่งแยกอำนาจเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารใช้ อำนาจนอกกรอบ ป้องกันฝ่ายนิติบัญญัติใช้เกินขอบอำนาจและฝ่ายตุลาการกระทำการนอกขอบเขต จึงต้องให้อำนาจทั้ง 3 อำนาจมีความเป็นอิสระ สามารถตรวจสอบได้ มีการถ่วงดุลอำนาจกันไม่ให้ กระทำเกินขอบอำนาจ หรือเกินขอบเขตของอำนาจที่ตนมี การใช้อำนาจในแต่ละฝ่ายเป็นการ กระทำเพื่อประชาชนจึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

การที่นายทะเบียนกับประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลคนเดียวกันจึง ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยที่อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย มิได้แบ่งแยกออกจากกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะที่เบ็ดเสร็จไม่อาจตรวจสอบได้

ทั้งยังขาดหลักความเป็นกลางเพราะองค์กรที่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยและองค์กรผู้ที่มีอำนาจออกกฎระเบียบเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งทั้ง 3 อำนาจเป็นบุคคลคนเดียวกันจึงขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาลกรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง

ปัญหาเกิดจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ให้นายทะเบียนสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบแล้วส่งให้นายทะเบียนประกาศแล้วจึงลงในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพพรรคการเมืองมีผลเมื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา มาตรา 91 วรรคสาม ให้สิทธิแก่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกประกาศ

กรณีการใช้สิทธิทางศาลในกรณีมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้งในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเว้นแต่มีเหตุขุบสภากำหนดเวลาดังกล่าวจะลดลงไม่น้อยกว่า 30 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง กรณีนี้อาจกระทบสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น หากพรรคการเมืองที่ถูกให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองไปก็จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครจากพรรคการเมืองนั้นเพราะช่วงเวลานั้นมีคำสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้งซึ่งกฎหมายไม่ได้ห้ามให้มีการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในระหว่างเลือกตั้งซึ่งอาจทำให้สมาชิกพรรคการเมืองหาพรรคสังกัดได้ทันเพราะการสังกัดพรรคใหม่ต้องใช้เวลาหาพรรคการเมืองมาสังกัดหากพรรคการเมืองอื่นไม่ยอมรับมาเป็นสมาชิกพรรคก็ต้องหาพรรคการเมืองใหม่ซึ่งระยะเวลาอาจไม่ทันกาล ถึงแม้จะสมัครสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้แต่ระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็จะไม่ครบ 90 วัน หรือ 30 วัน แล้วแต่กรณีถ้าเป็นช่วงระหว่างเลือกตั้งกฎหมายก็ยังเปิดช่องโหว่สามารถมีคำสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้ทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถหาพรรคสังกัดได้ทันเวลาและยังมีผลไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกประการหนึ่ง และการที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้เพราะเนื่องจากผลของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองนั้น มีผลตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษากว่าที่จะยื่นคำร้องต่อศาลหรือสามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้ การเลือกตั้งในครั้งนั้นก็ไม่มีสิทธิสมัครไปแล้วกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยออกมาก็ไม่ทันเวลาการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนั้น ซึ่งปัญหากรณีนี้ก็ยังคง

ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งมี 3 อำนาจ ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ปัญหานี้ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ยังมีช่องโหว่ของกฎหมายจึงทำให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 แล้ว ผู้เขียนเห็นสมควรจะเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 สมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในกรณีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน ภายในระยะเวลาหนึ่งปี เนื่องจากมาตราดังกล่าวมีการกำหนดโทษที่ไม่สัมพันธ์กับความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือตามมาตรา 91 กรณีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน ภายในระยะเวลาหนึ่งปี เป็นเหตุให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน ไม่มีการกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในเรื่องของจำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน เพื่อให้สอดคล้องกับต่างประเทศและหลักสากล เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งต้องถูกกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในกรณีจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคนในระยะเวลาหนึ่งปีให้เพียงลดเงินอุดหนุนพรรคการเมือง

5.2.2 เห็นควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นหน่วยงานหนึ่งซึ่งแยกออกมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ นายทะเบียนและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเป็นคนละคนกันแยกออกจากกันให้ชัดเจน ดังเช่นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นคนที่พิจารณาเบื้องต้นและส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ตรวจสอบและยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรแยกนายทะเบียนเป็นหน่วยงานหนึ่งแยกออกมาเป็นผู้มีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาอีกรอบ

5.2.3 เห็นควรมิให้นายทะเบียนประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพในช่วงเวลา 90 วัน ก่อนวันที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระหรือนับแต่วันที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงวันเลือกตั้งเปรียบเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ในช่วงเวลา 3 เดือนก่อนการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับใดห้ามมีการประกาศสิ้นสภาพพรรคการเมืองไปจนกว่าจะพ้นกำหนดวันเลือกตั้ง ตามแนวประเทศเกาหลีใต้ที่ห้ามมีการประกาศการสิ้นสภาพพรรคการเมือง 3 เดือนในช่วงระหว่างเลือกตั้ง





บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2536). *พรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กมลชัย รัตนสกาวงษ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กนก วงศ์ตระหง่าน. (2536). *พรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติศักดิ์ ประกิต. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (ผู้แปล). (2547). *การเมืองเกาหลีใต้*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- กรมเลทอง ธรรมชาติ. (2524). *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ.
- _____. (2514). *พรรคการเมืองต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติศักดิ์ ประกิต. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ ธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.
- _____. (2543). *ชนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน: กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2544). *ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ.
- _____. (2542). *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.

- _____. (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- _____. (2538). การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2549). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: เดือนตุลาคม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2555). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2533). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2512). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2517). พรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: พินนศ.
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (2554). แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง: สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- โกคิน พลกุล. (2529). ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ เล่ม 2: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.
- อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บทความ

- กฤษณ์ วสินนท์. (2547). “เสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรมในระบบกฎหมายไทย: การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” *วารสารกฎหมาย, 1 (23)*. หน้า 72.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544). “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 9 (3)*.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” *จุฬานิติ, 1 (8)*.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2517, กุมภาพันธ์). “ประชาธิปไตย: ความหมายปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ.” *วารสารธรรมศาสตร์*.
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2532, มิถุนายน). “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน.” *วารสารนิติศาสตร์, 19 (2)*.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน “มาตร” ในการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์, 2 (30)*.

วิทยานิพนธ์

- ดวงจักร จันทะคาด. (2551). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีศึกษา คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต)*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ศุภกิจ เตชะตานนท์. (2547). *ปัญหาทางกฎหมายของการยุบพรรคการเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหบัณฑิตยมมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สิรินาด วิสุทธีวัชรกุล. (2553). *ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว. (2551). *ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541.
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550.
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550.
 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511.
 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กระทรวงมหาดไทยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี, จาก <http://www.en.bmi.bund.de/>
 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ไทย), จาก <http://www.ect.go.th>
 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ไทย), จาก <http://www.nhrc.or.th>
 รัฐบาลเกาหลีใต้, จาก <http://www.korea.net>
 รัฐสภาสเปน, จาก <http://narros.congreso.es>
 ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้, จาก <http://english.ccourt.go.kr/>
 ศาลรัฐธรรมนูญไทย, จาก <http://www.constitutionalcourt.or.th>
 ศาลรัฐธรรมนูญสเปน, จาก <http://www.tribunalconstitucional.es/en/pages/home.aspx>
 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี, จาก
<http://www.bverfg.de/en/organization/organization.html>
 สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี, จาก <http://www.bundesrat.de/en>





คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง

นายทะเบียนพรรคการเมือง

ผู้ร้อง

พรรคสันติภาพไทย

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งพรรคสันติภาพไทยจะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ กล่าวคือ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคสันติภาพไทยต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป

ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕

พรรคสันติภาพไทยได้แจ้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ คือ แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองห้าภาคและแจ้งการรับสมัครสมาชิกพรรค จำนวน ๕,๕๕๕ คน ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วพบว่า ในการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสงขลาได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคทั้งหมด จำนวน ๒๐ คน ให้ถ้อยคำว่ามีไม่มีความประสงค์ที่จะทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารพรรคสันติภาพไทยชุดใหม่ จึงขอลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคสันติภาพไทย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอให้นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามมาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้หัวหน้าพรรคสันติภาพไทยชี้แจง และพรรคสันติภาพไทยชี้แจงว่า ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๑ จำนวน ๒๐ คน ได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคและกรรมการสาขาพรรค สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสาขาพรรคไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๕ ประกอบมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดว่า คณะกรรมการสาขาพรรคประกอบด้วย ประธานสาขาพรรค รองประธานสาขาพรรค เลขานุการสาขาพรรค รองเลขานุการสาขาพรรค เภรัณยิกสาขาพรรค โฆษกสาขาพรรค กรรมการอื่น ๆ จึงเห็นควรไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๑

การจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสกลนครตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าในรายงานการประชุมจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๒ ระบุว่า สิบเอก วัฒนชัย เหมะรุณิน ได้รับการเลือกตั้งเป็นรองเลขานุการสาขาพรรค ได้ให้ถ้อยคำว่าได้เข้าร่วมประชุม และไม่มีความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งใดๆ ในสาขาพรรค สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสาขาพรรคไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๕ ประกอบมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากสืบเอก วัฒนะชัย เหมะรุฉิน ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นรองเลขาธิการสาขาพรรค ไม่มีความประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสาขาพรรค จึงเห็นควรไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๒

การจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรีตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าผู้ที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้ง สาขาพรรค จำนวน ๓๒ คน มี ๓ คน คือ นายคิมหันต์ ละอองอ่อน นายสิทธิพันธ์ ชูชื่น และนายไพฑูรย์ ปลอดโปร่ง ให้ถ้อยคำว่า ไม่ได้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๓ แต่ได้ลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมภายหลังจากการประชุมเสร็จสิ้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า นายคิมหันต์ ละอองอ่อน นายสิทธิพันธ์ ชูชื่น และนายไพฑูรย์ ปลอดโปร่ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาพรรคไม่ได้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรค แต่ได้มีผู้นำเอกสารมาให้ลงลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคที่บ้านพักภายหลังจากการประชุมเสร็จสิ้น ทำให้การประชุมจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๓ ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๗ ที่กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคต้องมีไม่น้อยกว่าสามสิบคน จึงเห็นควรไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๓ และดำเนินคดีอาญากับนายเมฆา วัจนะรัตน์ รองหัวหน้าพรรคปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคสันติภาพไทย ฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จตามมาตรา ๑๖ ประกอบมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๓๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

การจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุดรธานีตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าพรรคสันติภาพไทยได้ดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับพรรคแล้ว กล่าวคือ องค์กรประชุมการจัดตั้งสาขาพรรคเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๗ และองค์กรประกอบของคณะกรรมการสาขาพรรคเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๑ จึงเห็นควรรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๔ ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๐

การจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๕ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้ว เห็นว่า จากการตรวจสอบสมาชิกสามัญผู้ที่มีความประสงค์ขอจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๕ จำนวน ๒๖ คน

จากจำนวน ๕๐ คน ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่ ประกอบกับ
ข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๕ กำหนดว่า แผนและกำหนดระยะเวลาในการ
จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใด ให้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการบริหารพรรค
เป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความประสงค์ของสมาชิกสามัญซึ่งมีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎร
อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ โดยสาขาดังกล่าวต้องมีสมาชิกสามัญในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบคนขึ้นไป
จากข้อเท็จจริงดังกล่าวพิจารณาแล้ว เห็นว่าสมาชิกสามัญพรรคสันติภาพไทยที่มีความประสงค์ขอจัดตั้ง
สาขาพรรค จำนวน ๒๖ คน จากจำนวนทั้งหมด ๕๐ คน มีถิ่นที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่
จึงทำให้มีสมาชิกสามัญที่มีภูมิลำเนาตามหลักฐานทะเบียนราษฎรอยู่ในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่
เพียง ๒๔ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๕๕
จึงไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรคสันติภาพไทย ลำดับที่ ๕

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕
กำหนดให้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง
พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก
ซึ่งที่มีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรค
การเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ข้อเท็จจริงเมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามนัยมาตรา ๒๕
เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ พรรคสันติภาพไทยดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมือง เพียง ๑ ภาค
คือ ภาคเหนือ ๑ สาขา ดังนั้น เมื่อพรรคสันติภาพไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทย
ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อ
คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ ดังนั้น นายทะเบียน
พรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนด
คณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย

พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสพรรคสันติภาพไทยผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พรรคสันติภาพไทยโดยนายเมฆา วัจนะรัตน์ รองหัวหน้าพรรคปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคสันติภาพไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ รับทราบข้อกล่าวหาตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ แล้ว พรรคสันติภาพไทยไม่มีข้อโต้แย้งประเด็นตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และขอให้การรับตามข้อกล่าวหาทุกประการ

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีได้ตราขึ้นใช้บังคับ มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคสันติภาพไทยแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะ

สั่งยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทย ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ กำหนดให้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคสันติภาพไทย พรรคสันติภาพไทยต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ พรรคสันติภาพไทยดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองที่ชอบด้วยข้อบังคับพรรคสันติภาพไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ เพียง ๑ สาขา คือ ภาคเหนือ เมื่อพรรคสันติภาพไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับพรรคสันติภาพไทยยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า รับทราบข้อกล่าวหาตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว

พรรคสันติภาพไทยไม่มีข้อโต้แย้งประเด็นตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และขอให้การรับตามข้อกล่าวหาทุกประการ

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับต่อไป หรือไม่ และจะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติให้ บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ จึงมีผลใช้บังคับต่อไป

ส่วนปัญหาที่ว่า จะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แต่ทั้งสองมาตราจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่มิ

เหตุใดเหตุหนึ่งตามวรรคหนึ่งดังนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น และ (๔) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ คือ ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกและสาขาพรรคภายหลังจัดตั้งพรรคการเมืองภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เป็นต้น ซึ่งการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ นี้ มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย ซึ่งต่างกับเหตุของการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๖ ที่บัญญัติว่า หากพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งเห็นโดยชัดแจ้งว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ เมื่อกรณีนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคสันติภาพไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ จึงไม่อาจนำประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ข้อ ๓ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ไม่ว่าจะมีการร้องขอให้มีการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคสันติภาพไทยมาหรือไม่ก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคสันติภาพไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายปัญญา ถนอมรอด

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายรัฐ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชินชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๓๑/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง

นายทะเบียนพรรคการเมือง	ผู้ร้อง
พรรครวมพลังไทย	ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครวมพลังไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคเกษตรกรแรงงานไทย เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙ มีคณะกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๙ คน โดยมีนายวรพงศ์ กลั่นสุภา เป็นหัวหน้าพรรค และนายวรกร สุวรรณยานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงชื่อบังคับพรรคเกษตรกรแรงงานไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ ในรายการชื่อพรรคเป็นพรรครวมพลังไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งพรรครวมพลังไทย

จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรครวมพลังไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ พรรครวมพลังไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย จำนวน ๔ สาขา ดังนี้

๑. สาขาพรรค ลำดับที่ ๑ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๑๐ หมู่ที่ ๖ ตำบลบางนาง อำเภอบางทอง จังหวัดชลบุรี เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๗ คน

๒. สาขาพรรค ลำดับที่ ๒ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๒๘ หมู่ที่ ๕ ตำบลคลองเคียน อำเภอดงตาล จังหวัดมุกดาหาร เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๕ คน

๓. สาขาพรรค ลำดับที่ ๓ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลนครไทย อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลก เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๕ คน

๔. สาขาพรรค ลำดับที่ ๔ ตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๓๕๒ ถนนเลข - เชียงคน ตำบลกุดป่อง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย เลือกตั้งคณะกรรมการสาขาพรรค จำนวน ๕ คน

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ และไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๔ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสาขาพรรคและผู้ที่มีชื่อเป็นผู้ที่เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๔ ปรากฏผลดังนี้

(๑) นางประภาพร รัตนเสน ผู้ได้รับเลือกเป็นรองประธานสาขาพรรค ได้ให้ถ้อยคำว่า นายรัชชชัย เทียมทัน ประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ ได้มาพบที่บ้านและให้รวบรวมรายชื่อชาวบ้านเพื่อเป็นสมาชิกพรรค ต่อมานายรัชชชัย เทียมทัน ได้มารับรายชื่อพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของชาวบ้านไป โดยนางประภาพร รัตนเสนและชาวบ้านมิได้กรอกใบสมัครเพื่อเข้าเป็นสมาชิกแต่อย่างใด และไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม ลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน พร้อมทั้งไม่ทราบว่าตนได้รับเลือกให้เป็นรองประธานสาขาพรรค

(๒) นายบุญชู โสมาศรี ผู้ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสาขาพรรค นายมาวิน กุลสิม ผู้ได้รับเลือกเป็นรองเลขานุการสาขาพรรค นางยุพิน ศรีวัดทานัง ผู้ได้รับเลือกเป็นเหรียญสาขาพรรค นางสาวอรลภัส สายญาติ ผู้ได้รับเลือกเป็นโฆษกสาขาพรรค นางสลิด ศรีนารอด ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสาขาพรรค นางอุบล แก้วคำ ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสาขาพรรค นายปรีชา จัมภวัจน์ ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสาขาพรรค ทุกคนได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ได้สมัครและไม่ได้ออกใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรครวมพลังไทย ไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม และลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน พร้อมทั้งไม่ทราบว่าตนได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการสาขาพรรค

(๓) สอบสวนผู้ที่มีชื่อเป็นผู้ที่เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๔ จำนวน ๑๕ คน ได้แก่ นายแก้ว โสมาศรี นายไพฑูรย์ สร้อยจันดา นายเพ็ญ กุลสิม นางสาวกนิษฐา คำมุงคุณ นายพิบูลย์ สร้อยจันดา นางสาวกรรณิกา รัตนเสน นางสุคใจ โสกันชาติ นางกนกวรรณ สร้อยจันดา นายฉัฐวุฒิ รัตนเสน นายเพชร โสมาศรี นายไทย โสมาศรี นางเทียมจันทร์ สร้อยจันดา นางรังสินี กุลสิม นายบุญเลิศ กุลสิม และนางแม่นมาศ รัตนเสน ทุกคนได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรครวมพลังไทย ไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม และลายมือชื่อที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรครวมพลังไทยตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการยุบพรรครวมพลังไทย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสพรรครวมพลังไทย ผู้ถูกร้อง ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พรรครวมพลังไทย โดยนายวรงค์ กลั่นสุภา หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับหนังสือในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ภายในระยะเวลาที่ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีกำหนด สรุปได้ว่า

(๑) เนื่องจากเอกสารในพรรครวมพลังไทยมีเป็นจำนวนมาก บางฉบับผู้ถูกร้องก็ยังไม่เคย เห็นมาก่อน บางฉบับผู้ถูกร้องก็ทำการตรวจสอบไม่ละเอียดถี่ถ้วน จึงเกิดข้อผิดพลาดมากมาย

(๒) ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ผู้ถูกร้องไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือมีเจตนาในการกระทำความผิด ผู้ถูกร้องไม่เคยรู้จักกับนายรัชชัย เทียมทัน ประธานสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ ผู้ถูกร้องไม่เคยรู้จักกับ นางประภาพร รัตนแสน นายบุญชู โสมาศรี นายมาวิน กุลสิม นางยุพิน ศรีวิคทานัง นางสาวอรลัททร สายญาติ นางสลิด ศรีหนารถ นางอุบล แก้วคำ นายปริชา จัมภวัชค์ และผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าร่วมประชุม เพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทย ลำดับที่ ๔ แต่อย่างใด เอกสารหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขา พรรคการเมือง ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๘ เลขรับที่ ๓๑๓๗๒ และเอกสารบัญชีรายชื่อคณะกรรมการ สาขาพรรคเกษตรกรแรงงานไทย ลำดับที่ ๔ (แบบ ท.พ. ๓) หน้า ๑ และหน้า ๒ ไม่ใช่ลายมือ และลายมือชื่อของผู้ถูกร้อง ผู้ถูกร้องไม่เคยเห็น ไม่ทราบและไม่รับรอง ส่วนเอกสารหนังสือเรื่องจัดตั้ง สาขาพรรค ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ ออกโดยนายวรากร สุวรรณยานนท์ เลขานุการพรรค ผู้ถูกร้องไม่เคยเห็น ไม่ทราบและไม่รับรอง

(๓) พรรครวมพลังไทยมีคณะกรรมการบริหารพรรคหลายคน การดำเนินการส่วนใหญ่ จะมีนายวรากร สุวรรณยานนท์ เลขานุการพรรค และนายภาณุศักดิ์ ประภาพร ผู้อำนวยการพรรค เป็นผู้ดำเนินการธุรกรรมทั้งสิ้น ผู้ถูกร้องมีอาชีพทนายความ เป็นเจ้าของสำนักงานทนายความวรงค์และเพื่อน และสำนักงานทนายความสันติธรรม จึงไม่ค่อยมีเวลาในการดำเนินกิจการของพรรค การที่คณะกรรมการ บริหารพรรคได้ดำเนินการธุรกรรมโดยไม่แจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบ จึงทำให้ผู้ถูกร้องได้รับความเสียหาย ผู้ถูกร้อง มีความประสงค์ขอลอนตัวออกจากการเป็นหัวหน้าพรรครวมพลังไทย ซึ่งผู้ถูกร้องจะรีบดำเนินการต่อไป ผู้ถูกร้องจึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดยุบพรรครวมพลังไทย

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีได้ตราขึ้นใช้บังคับ มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรครวมพลังไทยแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรครวมพลังไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเกษตรกรแรงงานไทย ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแปลงชื่อพรรคเป็น พรรครวมพลังไทย ได้รับจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๘ ปรากฏว่าพรรครวมพลังไทยได้แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรค จำนวน ๔ สาขา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๘ และนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับรองการจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๑ ลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ แต่ไม่รับรองการจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและ สอบสวนผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสาขาพรรค เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ ปรากฏว่า ทุกคนได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรครวมพลังไทย ไม่ได้เข้าร่วมประชุม เพื่อจัดตั้งสาขาพรรครวมพลังไทยตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในรายงานการประชุม และลายมือชื่อ ที่ปรากฏในรายงานการประชุมไม่ใช่ลายมือชื่อของตน ประกอบกับพรรครวมพลังไทย โดยนายวรพงศ์ กลั่นสุภา หัวหน้าพรรค ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อจัดตั้งสาขาพรรค ลำดับที่ ๔ แต่อย่างใด และขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดยุบพรรครวมพลังไทย ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า พรรครวมพลังไทย ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง กรณีมีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะสั่งยุบพรรครวมพลังไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ ข้อ ๓ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนด

ห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับต่อไป หรือไม่ และจะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติให้บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ จึงมีผลใช้บังคับต่อไป

ส่วนปัญหาที่ว่า จะนำมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) เพราะเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ หรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แต่ทั้งสองมาตราจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งตามวรรคหนึ่งดังนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (๓) มีการยุบไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น และ (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ คือ ดำเนินการจัดให้มีสมาชิกและสาขาพรรคภายหลังจัดตั้งพรรคการเมืองภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เป็นต้น ซึ่งการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ นี้มีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น การไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะสั่งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย ซึ่งต่างกับเหตุของการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๖

ที่บัญญัติว่า หากพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งเห็นโดยชัดแจ้งว่ามีลักษณะเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงหรือเป็นภัยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้ เมื่อกรณีนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ จึงไม่อาจนำประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ข้อ ๓ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ไม่ว่าจะมีการร้องขอให้มีการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองไทยมาหรือไม่ก็ตาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายอัคราท จูพารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ





คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาสตราจารย์ธรรมนุญ

วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง
พรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง เป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของ

พรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีหนังสือแจ้งเตือนพรรคการเมืองที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ และแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วปรากฏว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องเป็นผู้ลงนามซึ่งในหนังสือระบุว่าอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรครักย์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ (๑) ในกรณีที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ในที่ทำการพรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ามีกิจการที่จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าพรรคให้บุคคลต่อไปนี้มีอำนาจเต็มในการทำการแทนหัวหน้าพรรคตามลำดับ ดังนี้ ให้รองหัวหน้าพรรคคนที่หนึ่งและคนที่สองทำการแทนหัวหน้าพรรค ถ้ารองหัวหน้าพรรคทั้งสองไม่อยู่ในให้เลขาธิการพรรคทำการแทนหัวหน้าพรรค

พรรคผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมาได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามข้อบังคับพรรครักย์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๓) และข้อ ๒๕ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลงตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทนและให้มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ภายในสามสิบวัน ซึ่งรองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องลำดับต้น คือ นายสมาน วาปี

ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ ให้นายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งแจ้งว่าได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี ๒๕๔๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งนายสมาน วาปี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งแจ้งว่า หน้าที่การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเลขาธิการพรรค แต่จะต้องรายงานให้หัวหน้าพรรคลงนามรับรองแล้ว

จึงจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป โดยนายสมาน ฯ ปฏิเสธว่า ไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขานุการพรรคผู้ถูกร้อง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรคแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า การแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ๒๕๔๘ แห่งพรรคผู้ถูกร้องซึ่งมีนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขานุการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนามแจ้งต่อผู้ร้อง โดยไม่ได้รับมอบหมายจากนายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ถือว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๑๔/๒๕๔๘ (๒๘) เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นว่า เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบกรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ จึงให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓๕ เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณาและการทำงานวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ และให้โอกาสผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้อง

ผู้ถูกร้อง โดยนายจิระเดช ทูมนัด หัวหน้าพรรค ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ สรุปได้ว่า พรรคผู้ถูกร้องเดิมมี นายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ต่อมานายสุรทิน ฯ ได้ลาออกจากหัวหน้าพรรค ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งหมดตามข้อบังคับพรรคฯ แห่งแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง (๗) และข้อ ๒๘

วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลงตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน และให้มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ภายในสามสิบวัน ซึ่งรองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องลำดับต้น คือ นายสมาน วาปี แต่ตามวันเดือนปีดังกล่าว เป็นวันสุดท้ายแห่งการรายงานหากไม่ดำเนินการอาจทำให้พรรคผู้ถูกร้องเสียหาย นายอนุชิต ดิษฐประสพ ซึ่งรักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง จึงเป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) และวรรคสอง ทั้งนี้ ในการทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สิน หนี้สิน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สัญญาทางการเมืองกับพรรคการเมืองอื่นหรือนิติบุคคลอื่นหรือบุคคลอื่น เมื่อดำเนินการแล้วผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรคต้องนำเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคให้คำรับรอง ถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคเสียงข้างมากในที่ประชุมไม่ให้คำรับรองการกระทำของผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรค ให้ถือว่าการกระทำนั้น ไม่มีผลผูกพันพรรคผู้ถูกร้อง

การที่นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง ได้ทำรายงานการดำเนินกิจการตามแผนงานของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคนั้น เนื่องจากหัวหน้าพรรคลาออก และรองหัวหน้าพรรคคนที่หนึ่ง และคนที่สอง ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ที่ทำการพรรค ประกอบกับเป็นการเร่งด่วน นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรคจึงได้ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคฯ ระเบียบคน ไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) ในการทำการแทนหัวหน้าพรรคตามวรรคหนึ่ง หลังจากนายอนุชิต ดิษฐประสพ ทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งแล้ว ได้นำเสนอการปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคต่อคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ในการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมพรรคผู้ถูกร้องในการประชุมสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๘ โดยที่ประชุมมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๑๗๘ คน ในจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม ๑๕๖ คน ซึ่งถือว่าเป็นการทำถูกต้องตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องแล้วและถือว่าพรรคผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ แล้ว จึงขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณายกคำร้อง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และส่งสำเนาคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ เพื่อให้โอกาสชี้แจงเพิ่มเติม

ผู้ร้อง ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” กรณีพรรคผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรค ต่อมาเมื่อนายสุรทิน พิจารณ์ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ตามข้อบังคับพรรคครั้งแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) และโดยที่ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๒๕ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลงตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน รองหัวหน้าพรรคลำดับที่หนึ่ง คือนายสมาน วาปี จึงเป็นผู้ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และสามารถมอบอำนาจให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง แต่การที่พรรคผู้ถูกร้องนำข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) มาใช้บังคับ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำอันใดเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง เมื่อพรรคผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยมีนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคเป็นผู้ลงนาม โดยอ้างว่าอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) ในขณะที่นายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคลำดับที่หนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคตามข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้อง ข้อ ๒๕ วรรคสาม ปฏิเสธว่าไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้อง ไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้องและส่งสำเนาให้ผู้ถูกร้องทราบ

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของพรรคกรั๊กแผ่นดินไทยและคำชี้แจงเพิ่มเติมของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงมีเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานหลักฐานของคู่กรณีแต่อย่างใด และคดีมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้”

มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่
พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง
ดังต่อไปนี้...

(๕) “ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือ
มาตรา ๖๒”

วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน
(๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่
ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับ
พรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง
ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือ
ให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้”

มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของ
พรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด
และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่
พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้
นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนด
ระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใด
ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับ พรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่ง ยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่พรรค ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ วรรคสอง มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๑ แม้จะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ในภายหลัง แต่ก็มีได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลแตกต่างจนทำให้ไม่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองในเหตุเดียวกันได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการ อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหาร คนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการ เลขานุการพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนามแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค โดยมีได้รับมอบหมาย เป็นหนังสือจากนายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องลำดับที่หนึ่ง ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค จึงเป็นการแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคโดยผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง ประกอบกับผู้ถูกร้องสามารถ จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้แล้วเสร็จและแจ้งต่อผู้ร้องทราบ ในวันใดก็ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกร้องจึงไม่สามารถยกความจำเป็นเร่งด่วนขึ้นมา กล่าวอ้างได้ ดังนั้น การจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘

จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคครั้งแก่แผ่นดินไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานี เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๑๑/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง
นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง
พรรคไทยช่วยไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้แจ้งผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบฐานะการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องของบุคคลที่ให้ถ้อยคำกับผู้ร้อง รวมทั้งข้อมูลของพรรคผู้ถูกร้องที่เกี่ยวข้องกับคำร้องเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยต่อไป คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ และให้ศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ภายหลัง

มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๕ บัญญัติให้บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และให้โอนบรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ พรรคไทยช่วยไทย ผู้ถูกร้อง แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ว่าในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ที่ประชุมมีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๓๕ คน แต่ไม่นับเป็นองค์ประชุมจำนวน ๓๑ คน ดังนั้น จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมและมีสิทธิออกเสียงจำนวน ๑๐๔ คน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้เสนอประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคไทยช่วยไทย กรณีกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งตามข้อบังคับพรรค และใช้อำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ผู้ถูกร้องจัดส่งเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคและลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคในคราวที่มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค และส่งเอกสารยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรค พร้อมทั้งนำผู้ที่ปรากฏลายมือชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ ได้แก่ กรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรคทั้งหมด และสุ่มรายชื่อสมาชิกพรรคจำนวน ๒๒ คน รวมทั้งสิ้น ๖๒ คน มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชั้น ๒๑ ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง พร้อมทั้งให้ผู้ถูกร้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคให้ถูกต้องตามกฎหมาย และข้อบังคับพรรค โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปัตตานี อุบลราชธานี อุดรธานี กาฬสินธุ์ และกรุงเทพมหานคร ตรวจสอบข้อเท็จจริงการประชุมใหญ่ของพรรค ผู้ถูกร้องก่อนที่จะเสนอผู้ร้อง ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลตามคำสั่งของผู้ร้อง มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง ๘ คนเท่านั้น และไม่จัดส่งเอกสารตามที่ผู้ร้องสั่งการ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาผู้ร้องจึงมอบหมายให้สำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจากที่มอบหมายไปแล้ว ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงการจัดประชุมใหญ่พรรคผู้ถูกร้องเพิ่มเติม

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นำเรื่องการจัดประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ เข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมีมติที่ประชุมมีความเห็นว่า การจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ ยังมีข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจน จึงมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร จังหวัดอุดรธานี เพชรบูรณ์ กาฬสินธุ์ และปัตตานี ตรวจสอบข้อเท็จจริงการจัดประชุมใหญ่พรรคผู้ถูกร้องเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ที่ประชุมมีความเห็นว่าพรรคผู้ถูกร้องจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีมติให้เสนอประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๐ กำหนดไว้ว่าการประชุมใหญ่สามัญประกอบด้วยสมาชิกของพรรค คือ กรรมการบริหารพรรค สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรีในขณะนั้น ผู้แทนของสาขาพรรคในกรณีที่มีสาขาพรรค สมาชิกที่ทราบข่าวการประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรคจากคณะกรรมการบริหารพรรคและจากสมาชิกสามัญ ซึ่งการประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องและจากการให้ถ้อยคำของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ปรากฏดังนี้

๑. จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุดรธานี กาฬสินธุ์ หนองบัวลำภู มหาสารคาม และเพชรบูรณ์ ปรากฏว่า นายสุบรรณ ลุนจันทร์ นางเกตแก้ว

จันทร์พรม นางพรศิลป์ สุทธิประภา นายสุนา พลขาน นายหมาย เลแก้ว นายสุนัย สง่างาม นายปรีชา พลัสดี นายทองหล่อ ปะวะสี นางวิไล แก้วนาคุณ นายคำพันธ์ นาสินสร้อย นายสมาน ละครพล และนายทองอิน อินกอง ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ไม่ทราบว่ามีการประชุมใหญ่ของพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องแต่อย่างใด

๒. จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร จังหวัดนครราชสีมา และสมุทรปราการ ปรากฏว่า นายธนัท (สรารุช) วัฒนะสิริโชค นายสุรศักดิ์ ชลาณุเคราะห์ นายอดิศักดิ์ สาหล่า และนางสาวอภิญญา โห้เหรียญ ต่างยืนยันว่า ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง

๓. จากการให้ถ้อยคำเพิ่มเติมของหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรคไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๓ คน ได้แก่ นายโชติพัฒน์ สกุลดิเชิดชู นายพีรพัชชัย โพธิ์ทอง และนางสาวหทัยทิพย์ เชิดชู และเป็นสมาชิกซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น จำนวน ๑ คน ได้แก่ นายปภากร อุทัยวัฒน์ นอกจากนี้ปัจจุบัน นายโชติพัฒน์ และนางสาวหทัยทิพย์ มีรายชื่อเป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง

๔. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบฐานข้อมูลทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พบว่า ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการบริหารพรรค จำนวน ๓ คน ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ได้แก่ นายสุมิตร พุทธิพิพัฒน์ขจร นายชนพัฒน์ เบญจจริยาภรณ์ และนายปรีวัชร มณีเดิม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวการประชุมใหญ่สามัญของพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ มีผู้เข้าร่วมประชุมเพียง ๘๑ คน จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดไว้ว่า การประชุมใหญ่สามัญจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน การดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ จึงเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย พร้อมทั้งส่งสำเนา คำร้องให้พรรคผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับ สำเนาคำร้อง

พรรคผู้ถูกร้องโดยนางสุทิพย์ ทับทิมเทศ หัวหน้าพรรคได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่าผู้ร้องปิดบังเอกสารแนบท้ายตามคำร้องโดยส่งสำเนาคำร้องเพียงอย่างเดียวและจำกัดด้วยระยะเวลาเพราะวันที่ ๘ ถึง ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นวันหยุดเนื่องจากพระราชพิธีฉลองสิริราชสมบัติ ทั้งในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องเข้าตรวจค้นเอกสารของผู้ถูกร้องโดยไม่มีหมายค้นและไม่แจ้งล่วงหน้า ทำให้ผู้ถูกร้องไม่อาจรวบรวมเอกสารที่กระจัดกระจายอยู่ได้ทัน และมีปัญหาภายในพรรคเนื่องจากมีการแบ่งแยกเป็นสองฝ่ายเพื่อแย่งชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรค เนื่องจากตนเคร่งครัดในการเบิกจ่ายเงิน นอกจากนี้ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ที่ประชุมมีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระ มีผู้เข้าร่วมประชุมตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง โดยมีพนักงานการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลโคกคราม เจ้าพนักงานเขตบึงกุ่ม เป็นผู้สังเกตการณ์ และหลังการประชุมผู้ถูกร้องได้ให้สมาชิกที่มาประชุมลงชื่อในการประชุมครบถ้วน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องได้รับหนังสือจากผู้ร้องขอให้แจ้งแก่สมาชิกพรรคที่มีรายชื่อตามหนังสือดังกล่าวมาชี้แจง ซึ่งผู้ถูกร้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้ร้องแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้ตรวจสอบความถูกต้องของมติที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงได้ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๗๐ ง หน้า ๓๗ วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องได้ปฏิบัติตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

การที่ผู้ร้องไม่ยอมรับนโยบายของพรรคผู้ถูกร้องครั้งนี้ ผู้ถูกร้องขอเรียนชี้แจงว่า ปลายปี ๒๕๔๗ นายยศ ศรีประพันธ์ ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคขณะนั้นได้แนะนำนายบุญส่ง หรือปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นนายโชติพัฒน์ ว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง เพื่อให้ทำงานเป็น “ผู้อำนวยการการเลือกตั้งของพรรค” โดยขอรับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนการทำงานในการทำหน้าที่เสมือนเลขาธิการพรรค เพราะทางพรรคขณะนั้นยังมิได้แต่งตั้งผู้ใดทำหน้าที่ ในระหว่างนายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ ทำหน้าที่ มีสมาชิกพรรคจากภาคอีสานมาสมัครจำนวนมาก รวมทั้งรายชื่อของบุคคลในคำร้อง ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมาทั้งหมดภายหลังจากการประชุมในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ นายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ ชี้แจงสรุปรายงานการประชุมต่อผู้ร้อง รวมทั้งขอเบิกเงินทรองจ่าย

ในการเดินทางมาประชุมของสมาชิกพรรค ผู้ถูกร้องได้ตรวจสอบรายชื่อแล้วเห็นว่าสมาชิกได้ลงลายมือชื่อครบถ้วนตามจำนวนผู้เข้าประชุมจริง จึงอนุมัติการจ่ายเงินโดยไม่ทราบว่าเป็นลายมือชื่อจริงหรือปลอม ต่อมาในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกร้องทราบว่า นายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ ย้ายออกจากสถานที่เช่าและนำชั้นเก็บเอกสาร ๔ ช่องจำนวน ๒ ตู้ภายในที่ทำการพรรคไปด้วย เอกสารของพรรคที่หายไปมีหลายรายการ แต่ผู้ถูกร้องมิได้คิดว่าจะมีปัญหาเกิดขึ้น จึงมิได้แจ้งความ จนเมื่อผู้ร้องได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ขอเอกสารต่าง ๆ ที่นายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ เก็บไว้ และได้นำออกไปจากที่ทำการพรรค จึงทราบความจริงว่า ใบสมัครสมาชิกพรรคกลุ่มของนายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ สูญหายเกือบทั้งหมด รวมทั้งเอกสารการเบิกเงิน ค่าพาหนะของสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ และเอกสารอื่น ๆ ผู้ถูกร้องได้แจ้งความดำเนินคดีกับนายบุญส่ง หรือนายโชติพัฒน์ ไว้ที่สถานีตำรวจนครบาลโคกครามแล้ว

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกร้องส่งเงินที่ได้รับ การสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๘ คืนทั้งหมด ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้จัดส่งคืนให้ทั้งหมด การกระทำดังกล่าวของผู้ร้องโดยการเรียกเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ทำให้ผู้ถูกร้องได้รับความเสียหายอย่างมาก เพราะผู้ถูกร้องดำเนินกิจการทางการเมืองมายาวนานกว่า ๑ ปี ไม่เคยเกิดปัญหาทุจริตทางการเงินหรือการถูกร้องเรียนในเรื่องใด ๆ มาก่อน ปัจจุบันพรรคผู้ถูกร้องต้องหาเงินส่วนตัวมากระทำการจ้างพนักงาน ค่าเช่า ค่าน้ำ ค่าไฟ เพราะถือว่าพรรคผู้ถูกร้องยังอยู่ ผู้ถูกร้องเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการก่อกวนแก่งแย่งให้พรรคผู้ถูกร้องปิดตัวเองลง

พฤติการณ์ต่าง ๆ ตามคำร้องเกิดจากความประมาทเลินเล่อโดยสุจริตใจมิได้มีเจตนาอื่นใดแอบแฝง จากความไว้นื้อเชื่อใจใน “ผู้อำนวยการการเลือกตั้งของพรรค” เพราะเป็นผู้จัดทำเอกสารต่าง ๆ เสนอต่อผู้ถูกร้องโดยตรง และผู้ถูกร้องเองยังได้สอบถามถึงความเรียบร้อยของเอกสาร โดยได้รับคำตอบว่าเรียบร้อยไม่มีปัญหา จึงไม่เกิดความเคลือบใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ผู้ถูกร้องมิได้จงใจกระทำความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ และข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ในข้อ ๓๐ และการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ เป็นเวลาดีกว่า ๑๕ วัน หลังประกาศราชกิจจานุเบกษารับรองความถูกต้องของคณะกรรมการบริหารพรรคแล้ว วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้มีหนังสือขอขอรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคผู้ถูกร้อง

โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ตามคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองเป็นเวลาเกือบ ๑ ปี นับแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงวันยื่นคำร้อง ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นคำร้องให้ศาลวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยกคำร้องของผู้ร้องตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ผู้ร้องยื่นคำร้องชี้แจงเพิ่มเติมฉบับลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ สรุปความได้ว่า

(๑) ผู้ร้องได้ตรวจสอบบุคคลตามคำร้องของผู้ร้อง (ฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙)

ข้อ ๑๓ (๑) ประกอบด้วย นายสุบรรณ นางเกตแก้ว นางพรศิลป์ นายสุนา นายหมาย นายสุณัย นายปรีชา นายทองหล่อ นางวิไล นายคำพันธ์ นายสมาน และนายทองอิน จากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองแล้วปรากฏว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องและตรวจสอบบุคคลตามคำร้องของผู้ร้อง (ฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙) ข้อ ๑๓ (๒) ประกอบด้วย นายธนนท์ (สราวุธ) นายสุรศักดิ์ นายอดิศักดิ์ และนางสาวอภิญญา จากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองแล้วปรากฏว่านายธนนท์ (สราวุธ) และนายสุรศักดิ์ เป็นสมาชิกพรรคเข้าชื้อกับพรรคการเมืองอื่น คือ พรรคไทยรักไทย และพรรคผู้ถูกร้อง และนายอดิศักดิ์ และนางสาวอภิญญา ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง สำหรับบุคคลตามคำร้องของผู้ร้อง ข้อ ๑๓ (๓) ประกอบด้วย นายโชติพัฒน์ นายเพชรพิชัย นางสาวหทัยทิพย์ และนายปภากร ตรวจสอบจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองแล้วปรากฏว่า นายโชติพัฒน์ ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง นายเพชรพิชัย และนางสาวหทัยทิพย์ เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องและนายปภากร เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง ปี ๒๕๔๖ แต่ปัจจุบันเป็นสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทย

(๒) ตามที่หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำในหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ว่า นายโชติพัฒน์ นายปภากร นายเพชรพิชัย และนางสาวหทัยทิพย์ ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง แต่ในรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญที่พรรคผู้ถูกร้องส่งให้ผู้ร้องมีชื่อนายโชติพัฒน์ นายปภากร นายเพชรพิชัย เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องชุดเดิมและมีชื่อนางสาวหทัยทิพย์เข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิก ดังนั้น จากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง บุคคลทั้งสี่เป็นสมาชิกและพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องตั้งแต่เมื่อใดนั้น ขอเรียนชี้แจงว่า ผู้ถูกร้องเป็นผู้ให้ถ้อยคำว่ามีบุคคลทั้งสี่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง และผู้ร้องได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ยื่นยันการเป็นสมาชิกพร้อมเอกสารยืนยันการเป็นสมาชิกของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรคพร้อมทั้งนำผู้ที่

ปรากฏลายมือชื่อเป็นผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ ได้แก่ กรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรคทั้งหมด และคู่รายชื่อสมาชิกพรรค จำนวน ๒๒ คน รวมทั้งสิ้น ๖๒ คน มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติม แต่ผู้ถูกร้องได้นำบุคคลดังกล่าวมาให้ถ้อยคำที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง ๘ คน ส่วนที่เหลือผู้ถูกร้องได้มีหนังสือแจ้งไปยังบุคคลดังกล่าวให้เดินทางมาให้ถ้อยคำซึ่งไม่มีผู้ใดมาให้ถ้อยคำแต่อย่างใด และผู้ถูกร้องมิได้ดำเนินการชี้แจงการเป็นสมาชิกพรรคพร้อมเอกสารยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรคมาให้ผู้ร้องแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงพิจารณาไปตามเอกสารหลักฐานที่มีอยู่และถึงแม้ว่าบุคคลทั้งสี่คนจะเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง องค์ประชุมใหญ่ของพรรคผู้ถูกร้องก็ยังไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๐ และเหตุยบพรรคผู้ถูกร้องปรากฏต่อผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ร้องลงนามในคำร้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ๕ ฉบับ คือ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคไทยช่วยไทย ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคไทยช่วยไทย ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคและกรรมการบริหารพรรคไทยช่วยไทย ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๖ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ ปัจจุบันพรรคผู้ถูกร้องมีจำนวนสมาชิก ๑๒๑,๕๒๘ คน และสาขาพรรคจำนวน ๕ สาขา ไม่มีการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ปี ๒๕๔๔ แต่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑ คน และส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๔๘ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๗ คน แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๕ คน

(๓) กรณีผู้ถูกร้องอ้างถึงการเรียกคืนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๕ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ขอชี้แจงว่า เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงเป็นเหตุให้ผู้ร้องแจ้งให้พรรคผู้ถูกร้องส่งคืนเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๕ และระงับการดำเนินการตาม โครงการและแผนงานที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทั้งหมด โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกองทุน
เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ข้อ ๒๔ (๒) กำหนดให้พรรคการเมือง
ที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนต้องส่งคืนเงินสนับสนุนด้วยเหตุที่อยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนหรือ
อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามหมวด ๔
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๒๖ กำหนดว่า
เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีเหตุตามข้อ ๒๔ (๒) ให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้ระงับ
การดำเนินการตามโครงการและแผนงานที่ได้รับการสนับสนุนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน
พรรคการเมืองแล้ว ให้พรรคการเมืองส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับจัดสรรต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง
ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งพร้อมทั้งรายงานการใช้จ่ายเงินตามโครงการและแผนงานที่ได้ดำเนินการ
ไปแล้ว ซึ่งกฎหมายและประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ โดยพรรคการเมืองจะต้อง
ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องได้รับการจัดสรรเงินกองทุน
เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ฉบับลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า

(๑) ผู้ร้องจะตรวจสอบบุคคลตามคำร้องของผู้ร้อง ข้อ ๑๓ (๑) (๒) และ (๓) จากฐานข้อมูล
สมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องอย่างเดียวหาได้ไม่ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติไว้ว่า “หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียน
สมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้
นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ และให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิก
ที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา พร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าว
ตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี”

ดังนั้น ผู้ร้องต้องตรวจสอบข้อมูล ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของผู้ถูกร้องเพียงแห่งเดียว ซึ่งตาม
ข้อเท็จจริง ข้อมูลจำนวนสมาชิกของผู้ถูกร้องตามความเป็นจริงได้เก็บรักษาไว้ ณ ที่สำนักงานของ
ผู้ถูกร้อง และผู้ร้องไม่สามารถทราบจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทิน ซึ่งเกิดขึ้นในปี
ที่ผู้ร้องได้รับทราบครั้งสุดท้ายในเดือนมกราคม ข้อมูลดังกล่าวจึงไม่มีปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของผู้ร้อง
ข้อมูลของผู้ร้องจึงไม่สมบูรณ์นำมาใช้อ้างอิงไม่ได้ ผู้ร้องไม่สามารถใช้อำนาจโดยอ้างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ เนื่องจากมาตรา ๓๔ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว

การที่ผู้ร้องได้อ้างว่าเป็นการเพียงพออยู่แล้วที่ผู้ถูกร้องเป็นผู้ให้ถ้อยคำว่า “นายโชติพัฒน์ นายปลากร นายเพชรพิชัย และนางสาวหทัยทิพย์ ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคไทยช่วยไทย” ส่วนในรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญที่ผู้ถูกร้องส่งให้ผู้ร้องมีชื่อนายโชติพัฒน์ นายปลากร นายเพชรพิชัย เป็นกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องชุดเดิม และนางสาวหทัยทิพย์ เข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิกนั้น ย่อมเป็นการแสดงเจตนาการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องของบุคคลทั้งสิ้นโดยชัดแจ้งอยู่แล้ว สามารถตรวจสอบได้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔

(๒) ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๓๕ คน และที่ประชุมในขณะนั้นเห็นว่า มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๓๕ คนจริง ครบองค์ประชุมไม่มีผู้ใดคัดค้าน ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เริ่มประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ ได้ ย่อมต้องถือตามมตินั้น เมื่อประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกร้องได้จัดทำรายงานให้กับผู้ร้อง ตามหนังสือพรรคไทยช่วยไทยที่ ท.ช.ท. ๗๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และภายในปีเดียวกันมีการประชุมใหญ่วิสามัญประจำปี ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งในการประชุมใหญ่วิสามัญประจำปี ๑/๒๕๔๘ วาระที่ ๒ ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์รับรองรายงานการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘

(๓) กรณีผู้ร้องเรียกคืนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๘ นั้น ผู้ร้องไม่มีอำนาจออกคำสั่งและกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำเกินกว่ากฎหมายบัญญัติไว้ และเหตุที่ทำให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคผู้ถูกร้องต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้นจะเรียกคืนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๘ ได้ เมื่อมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕

วรรคท้าย สำหรับผู้ถูกร้องนั้น ได้คืนเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๕ หหมดแล้ว

(๔) เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ชี้คํ่านาจเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายลูกย้อนสิ้นสุดลงด้วย จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีบทบัญญัติว่าเป็นความผิดอีกต่อไป อนึ่ง บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง” และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ (๕) ได้บัญญัติไว้ว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง ย่อมระงับไปเมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น” ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้อง ย่อมไม่เป็นความผิดตามที่ถูกล่าวเหออีกต่อไป ในกรณีเดียวกัน ได้เคยมีคำพิพากษากฎีกาที่ ๗๑๐/๒๕๒๐ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๕ นั้น เป็นประกาศต่างกรรมต่างวาระกัน ไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เนื่องจากประกาศดังกล่าวเป็นประกาศที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕

ผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติม ฉบับลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า

(๑) ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า บุคคลตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง หรือไม่ นั้น ผู้ร้องต้องตรวจสอบจำนวนสมาชิกของผู้ถูกร้อง ที่เก็บไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของผู้ถูกร้อง และผู้ร้องไม่สามารถทราบจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ในรอบปีปฏิทิน ซึ่งเกิดขึ้นในปีที่ผู้ร้องได้รับทราบครั้งสุดท้ายในเดือนมกราคม ข้อมูลจากฐานข้อมูลของผู้ร้องดังกล่าวจึงไม่สมบูรณ์และการใช้อํานาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมเป็นการใช้อํานาจโดยมิชอบ ผู้ร้องไม่สามารถใช้อํานาจโดยการอ้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ เนื่องจากมาตรา ๓๔ ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งอยู่แล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจ
ขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว

ผู้ร้องขอชี้แจงว่า ผู้ร้องได้ดำเนินการตรวจสอบจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคของสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผู้ถูกร้องได้จัดส่งให้ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องได้ส่งเอกสารยืนยันการเป็นสมาชิกพรรค
ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรค ซึ่งผู้ถูกร้องก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ประกอบกับจาก
การตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง การให้ถ้อยคำของ
หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง และจากการตรวจสอบเพิ่มเติมจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองปรากฏว่า
ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า
ไม่ได้เข้าร่วมประชุม ไม่ได้ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุม และไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ตามคำร้อง
ข้อ ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น ผู้ร้องเห็นว่าข้อเท็จจริงที่เพียงพอแล้ว
ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗
ได้กำหนดไว้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบ
การพิจารณาหรือตรวจสอบได้ ซึ่งในกรณีนี้ ปรากฏว่าเอกสารหลักฐานยังไม่ครบถ้วน ประกอบกับ
องค์ประชุมใหญ่สามัญยังไม่ชัดเจน ผู้ร้องจึงได้พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ให้ผู้ถูกร้องชี้แจง
และส่งเอกสารเพิ่มเติมตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต ๐๔๐๑ (ทบพ) /๘๐๘๖
ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ และเป็นธรรม
กับผู้ถูกร้องแล้ว

(๒) ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า ได้ดำเนินการประชุมใหญ่โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน
๑๓๕ คน และที่ประชุมในขณะนั้นเห็นว่า มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๓๕ คน ครบองค์ประชุม
ไม่มีผู้ใดในที่ประชุมคัดค้าน และที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เริ่มประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๙ ได้
ย่อมต้องถือตามมตินั้น

ผู้ร้องขอชี้แจงว่า จากการตรวจสอบพบว่า มีผู้เข้าร่วมประชุมน้อยกว่า ๑๐๐ คน การตรวจสอบ
ผู้เข้าร่วมประชุมว่าเป็นสมาชิกพรรคถูกต้องหรือไม่ เป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่จะต้องตรวจสอบเอง
มิใช่ให้ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเป็นผู้รับรองความถูกต้องในการเป็นสมาชิกพรรค ดังนั้น ผู้ร้องพิจารณา

แล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีความสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ตามคำร้องลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘

(๓) ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างว่า เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายลูกย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย และอ้างประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘ (๕)

ผู้ร้องขอชี้แจงว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ และฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้ต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ และเรื่องการแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๘ ตามความใน “ข้อ ๑ การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก”

ต่อมาผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ฉบับลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ว่าในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น ๑๓๕ คน จึงครบองค์ประชุม ตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๐ แล้ว และที่ประชุมมีมติรับรองครบองค์ประชุมเป็นเอกฉันท์ ส่วนผู้เข้าร่วมประชุมนั้นจะเป็นสมาชิกพรรคหรือไม่ นั้น มีเจ้าหน้าที่พรรคเป็นผู้ดูแลอยู่แล้ว โดยปกติจะเป็นสมาชิกพรรคทั้งหมด ถ้าไม่ใช่สมาชิกพรรคจะไม่เข้าไปร่วมประชุม เว้นแต่มีเจตนาจะเป็นสมาชิกพรรคจึงเข้าร่วมประชุมด้วย และถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าไม่เป็นสมาชิกพรรค เจ้าหน้าที่จะต้องให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคในวันประชุมใหญ่สามัญประจำปีดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน

คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และให้บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ โดยบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

อนึ่ง ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบของผู้ร้อง และคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอก่อการพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานหลักฐานของคู่กรณีแต่อย่างใด และคดีมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการจัดการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้...

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๑ ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์เรื่องเดียวกันไว้ดังนี้

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้ มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ได้ ภายในเวลาที่กำหนด

(๒) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(๓) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(๔) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนว่ามีเหตุตามมาตรา ๒๕ ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริง

ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า
“พรกการเมื่อนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรกการเมือง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการตามที่
กฎหมายกำหนด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘
และมาตรา ๔๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๕ พิจารณาวินิจฉัย
คำร้องนี้ เมื่อผลแห่งการวินิจฉัยในประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีเป็นดังนี้ คดีจึงมี
ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรกผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง
เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๒๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรกการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรกการเมือง
ผู้แทนของสาขาพรกการเมืองและสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรกการเมือง
ซึ่งข้อบังคับพรกไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖๕ กำหนดให้การประชุมใหญ่สามัญประกอบด้วย
สมาชิกของพรกที่เป็นกรรมการบริหารพรก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นรัฐมนตรี
ในขณะนั้นผู้แทนของสาขาพรกในกรณีที่มีสาขาพรก สมาชิกที่ทราบว่าการประชุมใหญ่สามัญ
และวิสามัญของพรกจากคณะกรรมการบริหารพรกและจากสมาชิกสามัญและข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง
กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจึงจะเป็นองค์ประชุม
โดยผู้ถูกร้องแจ้งต่อผู้ร้องว่าได้จัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๘
มีผู้เข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๓๕ คน แต่ไม่นับเป็นองค์ประชุม ๓๑ คน จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมและ
มีสิทธิออกเสียง ๑๐๔ คน ที่ประชุมได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายพรกพร้อมเลือกตั้งคณะกรรมการ
บริหารพรกชุดใหม่แต่ข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบรายละเอียด
บุคคลที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญพรกผู้ถูกร้อง ตามชื่อที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ
ปรากฏว่าผู้ที่อ้างว่าเข้าร่วมประชุม ๑๒ คน คือ นายสุบรรณ นางเกตแก้ว นางพรศิลป์ นายสุนา

นายหมาย นายสุนย์ นายปรีชา นายทองหล่อ นางวิไล นายคำพันธ์ นายสมาน และนายทองอิน ต่างยืนยันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมจริง และไม่ได้ลงลายมือชื่อ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบพบว่าผู้มีลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญ ๑๒ คน ยืนยันว่าไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อในการประชุมใหญ่สามัญก็เพียงพอที่จะทำให้เห็นว่าการประชุมใหญ่สามัญของพรรคผู้ถูกร้อง มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ข้ออ้างของผู้ถูกร้องที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ตรวจสอบการเป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องจากฐานข้อมูลของผู้ถูกร้อง แต่ไปตรวจสอบการเป็นสมาชิกจากฐานข้อมูลของผู้ร้องอย่างเดียวจึงฟังไม่ขึ้น ทั้งยังปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมอีก ๔ คน คือ นายธนัท (สรารุช) นายสุรศักดิ์ นายอดิศักดิ์ และนางสาวอภิญญา ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้อง นอกจากนั้น หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องได้ให้ถ้อยคำว่า กรรมการบริหารพรรค ๓ คน คือ นายโชติพัฒน์ นายพีรพิชัย และนางสาวหทัยทิพย์ ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค และเป็นสมาชิกพรรคซ้ำกับพรรคอื่น ๑ คน คือ นายปลากร ทั้งการตรวจสอบจากฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองพบว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารพรรค ๓ คน คือ นายสุมิตร นายธนพัฒน์ และนายปรีวัชร ก็ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคผู้ถูกร้องด้วย ดังนั้น ถือได้ว่าผู้ที่มีรายชื่อเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๓ คน ดังที่กล่าวมาแล้วไม่อาจนับเป็นองค์ประชุม จึงมีผู้เข้าร่วมประชุมที่นับเป็นองค์ประชุมได้จริง จำนวน ๘๑ คน ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคไทยช่วยไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๐ ที่กำหนดไว้ว่า การประชุมใหญ่สามัญจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๗ ของพรรคผู้ถูกร้อง จึงไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนที่ผู้ถูกร้องอ้างในคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า คำร้องของผู้ร้องยื่นเกินกำหนดเวลาสิบห้าวัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่า วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง นั้น คือ วันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และผู้ร้องได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เมื่อนับจากวันที่ผู้ร้องได้พิจารณาและเห็นชอบจนถึงวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่า ยังอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าวัน ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ถูกร้องข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคไทยช่วยไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

นายอักษราทร จุฬารัตน์

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๕๓

วันที่ ๖ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง { หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรม ผู้ร้อง
นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง

เรื่อง หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเลิกการประกาศของ นายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสาม

หัวหน้าพรรคเทียนแห่งธรรม (นายชนากร วีรกุลเดชทวี) ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ มีคำสั่งเลิกการประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสาม

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง โดยใช้ชื่อว่า “พรรคเทียนแห่งธรรม” ซึ่งนายทะเบียน พรรคการเมือง ผู้ถูกร้อง ได้ประกาศรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน



- ๒ -

๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่าห้าพันคน และให้มีสาขาพรรคในแต่ละภาคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องรับ จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้ง ผลการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องว่า เป็นสมาชิกที่ซ้ำซ้อนกับสมาชิก พรรคการเมืองอื่นที่ยังดำเนินการอยู่ จำนวน ๑,๗๑๕ ราย ผู้ร้องจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ขอข้อมูลรายชื่อสมาชิกพรรคที่ซ้ำซ้อนเพื่อไปดำเนินการตรวจสอบ แต่สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า ผู้ร้อง สามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองได้ด้วยตนเองจากระบบฐานข้อมูลพรรคการเมือง ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่ซ้ำซ้อนกับ สมาชิกพรรคการเมืองอื่น ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ทราบว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องสันสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามประกาศ ของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ ผู้ร้องเห็นว่า การประกาศของผู้ถูกร้องที่สั่งให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสันสภาพความเป็นพรรคการเมืองไม่เป็นไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะผู้ร้องสามารถ พิสูจน์ได้ว่า การรับสมัครบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากรายการต่าง ๆ ในใบสมัครสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องจะมีรายละเอียดของผู้สมัครครบ ตามประกาศของผู้ถูกร้อง เรื่อง การรับสมัครสมาชิกพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยสามารถนำส่ง หลักฐานใบสมัครการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องฉบับจริง จำนวน ๑,๗๑๕ รายการ ซึ่งมีคำรับรอง ของผู้สมัครว่าตนเองมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอยู่ในขณะเดียวกัน จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. ขอให้ศาลสั่งยกเลิกประกาศของผู้ถูกร้องที่สั่งให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสันสภาพความเป็นพรรคการเมือง



- ๓ -

๒. ขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกร้องรับรองสภาพความเป็นพรรคการเมืองของพรรคการเมืองของผู้ร้องตามมาตรา ๒๖ และสามารถดำเนินกิจการทางการเมืองเรียกประชุมใหญ่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ ได้

๓. ขอให้ศาลอนุญาตให้พรรคการเมืองของผู้ร้องดำเนินกิจการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องได้ในระหว่างที่ศาลพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสาม หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องอ้างว่าประกาศของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑) เนื่องจากได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ แล้ว โดยได้ดำเนินการรับสมัครสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปี และสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่ผู้ถูกร้องกำหนดแล้ว กรณีจึงเป็นการโต้แย้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ พรรคการเมืองของผู้ร้องได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีผู้ร้องเป็นหัวหน้าพรรค ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองและข้อมูลสาขาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้องครบหนึ่งปี พบว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องมีสมาชิกพรรคการเมืองในระบบฐานข้อมูลพรรคการเมือง จำนวน ๒๖ คน และผู้ร้องได้จัดส่งใบสมัครสมาชิกพรรคการเมืองต่อผู้ถูกร้อง จำนวน ๒๗๓ ฉบับ โดยมีสาขาพรรคจำนวน ๔ สาขา จึงมีความเห็นให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องและนายทะเบียน



- ๔ -

สมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องหรือผู้ที่ทำหน้าที่นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับสมัครสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ร้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องได้ดำเนินการรับสมัครสมาชิกภายในหนึ่งปีตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน ๕,๘๐๕ คน พร้อมทั้งได้จัดส่งสำเนาใบสมัครและรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองของผู้ร้องที่อนุมัติรับสมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องจำนวน ๕,๘๐๕ คน จากแผ่นซีดีรอมที่ผู้ร้องจัดส่งมาพบว่า มีข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องเพียง จำนวน ๕,๕๑๖ คน และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งผลการตรวจสอบความซ้ำซ้อนระหว่างพรรคการเมืองให้ผู้ร้องทราบว่า ข้อมูลที่ส่งให้กรรมการปกครองตรวจสอบ จำนวน ๕,๕๑๖ คน ปรากฏว่า ตรวจสอบพบความซ้ำซ้อนและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕,๑๖๐ คน มีชื่อซ้ำซ้อน จำนวน ๒๑ คน จึงมีสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่มีตัวตนและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕,๑๓๙ คน และเมื่อตรวจสอบความซ้ำซ้อนระหว่างพรรคการเมืองจากระบบฐานข้อมูลพรรคการเมือง ปรากฏว่า ไม่พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด จำนวน ๓,๓๗๕ คน พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ยังดำเนินการอยู่ จำนวน ๑,๗๑๕ คน และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบ เลิกพรรคหรือสิ้นสภาพ จำนวน ๔๑ คน จึงสามารถบันทึกการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องได้ จำนวน ๓,๔๒๐ คน ผู้ร้องมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ขอข้อมูลรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่ซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น เพื่อจะได้นำข้อมูลไปตรวจสอบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือมีการแอบอ้างว่าผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น โดยผู้สมัครผู้นั้น ไม่รู้เห็นหรือไม่สมัครใจหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า ผู้ร้องสามารถตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองได้ด้วยตนเองจากระบบบริหารฐานข้อมูลพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงข้อมูลสมาชิกของพรรคการเมืองของผู้ร้องที่ซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น และเป็นหน้าที่ของผู้ร้องที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก่อนรับสมัครและแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่



- ๕ -

เพิ่มขึ้นต่อผู้ร้องเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเท่านั้น ซึ่งผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เห็นว่า หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทราบเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องไม่ได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องทราบแต่อย่างใด จึงมีความเห็นว่า ควรพิจารณาข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องเท่าที่ข้อเท็จจริงมีอยู่ตามฐานข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ร้องรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้องครบหนึ่งปี พบว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องมีสมาชิกพรรคการเมือง จำนวน ๓,๔๒๐ คน มีสาขาพรรค ๔ สาขา ได้แก่ สาขาภาคกลาง สาขาภาคใต้ สาขาภาคเหนือ และสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ อันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง จึงเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผู้ร้องเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓ แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้ทำการสอบสวนเพิ่มเติม กรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ จากนั้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ประธานคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องตรวจสอบข้อมูลรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่เข้าช้อนแล้วแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากพ้นกำหนดดังกล่าวถือว่าผู้ร้องไม่ประสงค์จะชี้แจง ผู้ร้องได้รับหนังสือแจ้งเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบแต่อย่างใด คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๓ พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดให้มีสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แล้วมีมติเห็นชอบให้ผู้ร้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.



- ๖ -

๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง ผู้ถูกร้องจึงได้มีประกาศลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลได้มีหนังสือให้ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าชื่อของสมาชิกพรรคการเมืองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ พร้อมทั้งส่งเอกสารและพยานหลักฐาน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าผู้ร้องไม่ประสงค์จะชี้แจง ปากฎว่า ผู้ร้องไม่ได้ชี้แจงให้ศาลทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด

พิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ จึงให้งดการไต่สวน ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประกาศของนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนมีว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องแต่งตั้งขึ้น ปากฎว่า ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้องครบหนึ่งปี พรรคการเมืองของผู้ร้องมีสมาชิกที่มีตัวตนและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๕,๑๑๕ คน โดยไม่พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด จำนวน ๓,๓๑๕ คน เป็นสมาชิกพรรคที่ถูกยุบ เลิกพรรค หรือสิ้นสภาพ จำนวน ๔๑ คน และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ยังดำเนินการอยู่ จำนวน ๑,๗๕๙ คน จึงมีสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่สามารถบันทึกข้อมูลพรรคการเมืองได้ จำนวน ๓,๔๒๐ คน ถือว่ารับกันโดยไม่มีการโต้แย้ง คงมีการโต้แย้งแต่เพียงว่า ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้อง จำนวน ๑,๗๕๙ คน ที่พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ยังดำเนินการอยู่นั้น จะนับรวมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องด้วยได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร้อง



- ๓ -

ได้มีหนังสือขอข้อมูลรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่เข้าชื้อช้อนกับพรรคการเมืองอื่นเพื่อไปตรวจสอบแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า ผู้ร้องสามารถตรวจสอบความเข้าชื้อช้อนของสมาชิกพรรคการเมืองได้ด้วยตนเองจากระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องที่เข้าชื้อช้อนกับพรรคการเมืองอื่น ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้สอบสวนเพิ่มเติมโดยได้มีการแจ้งให้ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสมาชิกที่เข้าชื้อช้อนกับพรรคการเมืองอื่นอีกครั้ง ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ครบกำหนดแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ชี้แจงแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ ” ประกอบกับในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของผู้ถูกร้องอีกครั้ง แต่ผู้ร้องก็ไม่ได้ชี้แจงให้ศาลทราบ ถือว่าผู้ร้องไม่มีความประสงค์จะชี้แจง เห็นได้ว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องไม่ได้มุ่งหมายที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าทางพรรคการเมืองของผู้ร้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ หรือไม่ กรณีจึงต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่มีอยู่และตรวจสอบได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ วรรคเจ็ดบัญญัติว่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าทะเบียนดังกล่าวเป็นทะเบียนที่ถูกต้องและแท้จริงตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น” เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้โอกาสผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายชื่อของสมาชิก จำนวน ๑,๗๑๕ คน ที่เข้าชื้อช้อนกับสมาชิกพรรคการเมืองอื่น แต่ผู้ร้องไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอย่างใดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ในอันที่จะพิสูจน์ว่ารายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องทั้ง ๑,๗๑๕ คน มิได้เข้าชื้อช้อนกับสมาชิกพรรคการเมืองอื่น กรณีจึงต้องสันนิษฐานตามทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้องจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งปรากฏในระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการ



- ๘ -

การเลือกตั้ง ณ วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ร้องครบหนึ่งปีว่า พรรคการเมืองของผู้ร้องมีสมาชิกที่มีคุณสมบัติเพียงจำนวน ๓,๔๒๐ คน ส่วนอีก ๑,๗๑๕ คน มีความซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น จึงขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ร้อง เมื่อพรรคการเมืองของผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการรับสมัครสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคนภายในหนึ่งปีได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ จึงเป็นเหตุให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง(๑)

ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง พรรคเทียนแห่งธรรมสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้พรรคการเมืองของผู้ร้องสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แล้วประเด็นคำขออื่นของผู้ร้องไม่จำต้องวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้ยกคำร้อง





(คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๕)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจริญ อินทजार)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจติมพล เอ่งฉ้วน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายซัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล
ประวัติการศึกษา

นายประวิทย์ พิทักษ์พันธ์ราช
พ.ศ. 2543 ประกาศนียบัตรสาขารณสุขศาสตร์
(ทันตสาธารณสุข) วิทยาลัยสาธารณสุขสิรินธร
จังหวัด ตรัง
พ.ศ. 2546 ปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต
สาขาสุศึกษา ราชภัฏนครปฐม
พ.ศ. 2549 นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์

