



สถาบันพระปกเกล้า



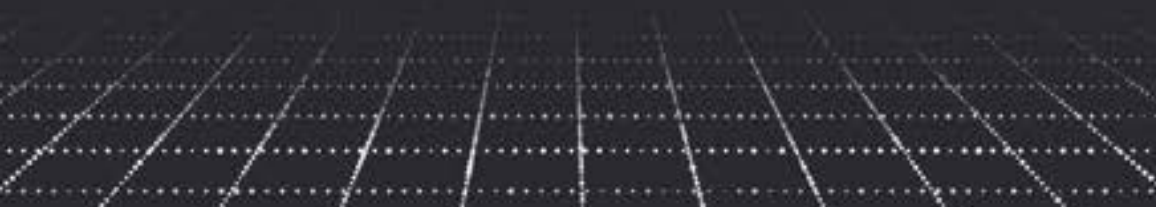
ปัญหาการบังคับใช้
พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2560



ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมือง
อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด



ดร.เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง





สถาบันพระปกเกล้า



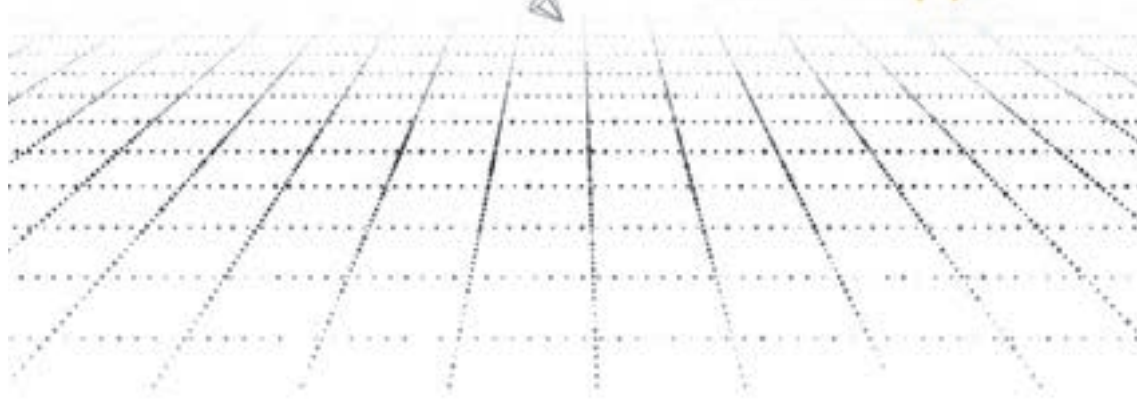
ปัญหาการบังคับใช้
พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. 2560



ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมือง
อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด



ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด

ผู้เขียน ดร.เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง.

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2565.

162 หน้า.

1. พรรคการเมือง. 2. การยุบพรรคการเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

324.2

ISBN 978-616-476-274-9

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สสว.65-42-200.0

ประสานงาน นางกัณธรัตน์ ลาเทศ

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2565

จำนวนหน้า 162 หน้า

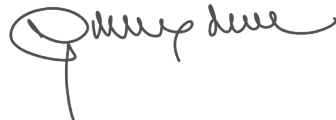
พิมพ์ที่ บริษัท กู๊ดเฮด พรินท์ติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด
6/1 ซอยเสรีไทย 58 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กรุงเทพฯ 10510
โทรศัพท์ 0-2136-7042 โทรสาร 0-2136-7043

จัดทำโดย สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9550 โทรสาร 0-2143-8174
<http://www.kpi.ac.th>

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับจึงให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองโดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง ตลอดจนการกำหนดกติกาหลายประการเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง มีความโปร่งใสและปราศจากการครอบงำ ตลอดจนมีการกำหนดกลไกในการยุบพรรคการเมืองเพื่อป้องกันกรณีที่พรรคการเมืองมีการดำเนินการเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยเสียเอง อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กลไกการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ก็ก่อให้เกิดคำถามในทางวิชาการอย่างมากมายว่าทำให้เกิดการขยายความเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองหรือไม่

สถาบันพระปกเกล้า จึงจัดให้มีการศึกษา เรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษารณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด” ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งศึกษาวิจัยโดย ดร.เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดในประเทศไทย และตัวอย่างต่างประเทศ เพื่อถอดบทเรียนและให้ข้อเสนอแนะสำหรับพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ต้นไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

	หน้า
.....	
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
สารบัญ	5
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	8
Executive Summary	16
บทที่ 1 บทนำ	21
1.1 หลักการและเหตุผล	21
1.2 คำถามวิจัย	26
1.3 วัตถุประสงค์	26
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	27
1.5 รายละเอียดและขอบเขตในการดำเนินงาน	27
1.6 คำโครงการงานวิจัย	29

บทที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง	31
2.1 พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย	32
2.2 ประชาธิปไตยป้องกันตนเอง	36
2.3 ตุลาการภิวัตน์	47
2.4 แนวคิดเบื้องหลังมาตรการยุบพรรคการเมือง	52
บทที่ 3 ประสบการณ์และแนวโน้มการยุบพรรคการเมือง ในต่างประเทศ	55
3.1 มาตรฐานสากลในการยุบพรรคการเมือง	58
3.2 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในเยอรมนี	61
3.3 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในสเปน	66
3.4 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในตุรเคีย	73
3.5 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในกัมพูชา	78
3.6 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในฮ่องกง	81
3.7 สรุปเปรียบเทียบจากประสบการณ์การยุบพรรค ของต่างประเทศ	83
บทที่ 4 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550	89
4.1 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540	90
4.2 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550	99

บทที่ 5 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560	113
5.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	114
5.2 การยุบพรรคไทยรักษาชาติ	123
5.3 การยุบพรรคอนาคตใหม่	126
5.4 คำวิจารณ์คดียุบพรรคอนาคตใหม่จากนักวิชาการกฎหมาย	130
5.4 สถานการณ์การยุบพรรคการเมืองในปัจจุบัน	132
บทที่ 6 วิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะ	135
6.1 ปัญหาของการยุบพรรคการเมืองไทย	136
6.2 ข้อเสนอแนะ	144
6.3 ปัจฉิมกถา	147
บรรณานุกรม	151

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ สิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองจึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 20 ของคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) แต่ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองก็เคยถูกใช้เป็นเครื่องมืออำนาจของเผด็จการผู้ทำลายระบอบประชาธิปไตยนั่นเองด้วย พรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่ก็ไม่อาจปล่อยละเลย ไม่ควบคุม หากพรรคการเมืองใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองนั้นก็ต้องถูกสกัดหรือลงโทษ เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยป้องกันตนเอง (militant democracy) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มาของการยุบพรรคการเมือง หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่ามาตรการยุบพรรคนั้นถูกใช้อย่างแพร่หลายไปทั่ว ในบางครั้งถูกใช้เพื่อปกป้องประชาธิปไตยจากพรรคการเมืองที่มีแนวคิดสุดโต่ง มุ่งจะทำลายระบอบประชาธิปไตย แต่บางครั้งการยุบพรรคก็นำสงสัยว่าเป็นไปเพื่อทำลายประชาธิปไตยเสียเอง

ประเทศไทยเองมีกฎหมายควบคุมพรรคการเมือง โดยเฉพาะเรื่องยุบพรรคการเมืองอย่างละเอียด จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินสัดส่วน และทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ กระนั้นก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กลับขยายเหตุแห่งการยุบพรรคกว้างขวางมากกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ยิ่งกว่านั้น ภายในระยะเวลาสี่ปีหลังจากประกาศบังคับใช้กฎหมาย มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญเรื่องการยุบพรรคถึงสองครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการยุบพรรคไทยรักษาชาติ หรือพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีแง่มุมให้วิพากษ์วิจารณ์ได้ในทางกฎหมาย งานวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่า *การยุบพรรคการเมืองของไทย ภายใต้กลไกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ช่วยปกป้องหรือทำลายประชาธิปไตยกันแน่*

มาตรการการยุบพรรคการเมืองอยู่บนพื้นฐานความคิดสามข้อคือ **หนึ่ง** ความเชื่อว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งอาจส่งเสริมหรือทำลายประชาธิปไตยลงก็ได้ **สอง** ประชาธิปไตยต้องสามารถป้องกันตนเองจากพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ตามหลักแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเอง (militant democracy) ซึ่งกำเนิดมาจากประสบการณ์สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง และ**สุดท้าย** คือ แนวคิดตุลาการภิวัตน์ ซึ่งเห็นว่าฝ่ายตุลาการจำเป็นต้องเข้ามาอุดช่องโหว่ของระบบประชาธิปไตยไม่ให้เสียหายมากนักนั้นทำลายตัวเองลงไปได้

อย่างไรก็ดี ในด้านกลับกันแนวคิดข้างต้นล้วนมีจุดอ่อนและข้อถกวิจารณ์ เพราะมาตรการยุบพรรคการเมือง เป็นมาตรการบังคับที่มีผลรุนแรง เป็นมาตรการที่ไม่เสรี จึงเป็นมาตรการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในตัวเองจนนำไปสู่คำถามถึงความชอบธรรมและประสิทธิภาพของมาตรการนี้ นอกจากนี้

แนวคิดตุลาการภิวัตน์ยังเผชิญหน้ากับคำถามถึงสัมฤทธิ์ผลด้วย เนื่องจากตุลาการนั้นเป็นองค์กรที่มีลักษณะต่อต้านเสียงข้างมาก เกิดเป็นคำถามว่าเมื่อไหร่ที่ตุลาการควรจะเข้ามาใช้อำนาจตนเองเหนือเสียงข้างมากของประชาชน โดยยังรักษาสมดุลระหว่างความชอบด้วยกฎหมายกับประชาธิปไตยไว้ได้ ทั้งนี้ มีหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงการใช้อำนาจตุลาการโดยบิดผันหลักการประชาธิปไตย รวมทั้งหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองด้วย เพื่อเชิดชูระบอบอำนาจนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ

จากประสบการณ์ของเยอรมนี สเปน ตุรเคีย ฮังการ และกัมพูชา พบว่า ล้วนมีประสบการณ์ยุบพรรคการเมืองที่แตกต่างกันไป ทั้งสาเหตุและกระบวนการ ตลอดจนถึงผลที่เกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งช่วยรักษาหรือทำลายประชาธิปไตย พบว่าการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการยุบพรรคการเมืองต่อการปกป้องประชาธิปไตยนั้น ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ต่อไปนี้ คือ **หนึ่ง** เกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์ การยุบพรรคต้องนำไปสู่การรักษาสิทธิเสรีภาพ ไม่ใช่เพื่อทำลายปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมต่อไป **สอง** เกณฑ์ด้านการกระทำ การกระทำหรือการแสดงความคิดเห็นที่จะนำไปสู่การยุบพรรคนั้น ต้องไม่เพียงแค่ว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของความรุนแรงอยู่ การเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงตามกติกา โดยสันติวิธีไม่เพียงพอต่อการยุบพรรค นอกจากนี้ การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำของพรรคการเมืองที่ผูกพันนิติบุคคลทั้งหมด หรือผู้กระทำเป็นหัวหน้าหรือผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือตัวแทนของพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคส่วนใหญ่รับเอาการกระทำนั้นเป็นของตนเองหรือไม่ การกระทำดังกล่าวอาจต้องเกิดขึ้นอย่างเปิดเผย เป็นไปซ้ำ ๆ บรรลุอยู่ในแผนงานหรือนโยบายของพรรคการเมืองนั้นอย่างเป็นทางการ เป็นที่รับทราบกันทั่วไป **สาม** เกณฑ์ด้านกระบวนการ การยุบพรรคนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมเพียงพอหรือไม่ น่าเชื่อถือ และกฎหมายที่ระบุเหตุแห่งการยุบพรรคเองต้องมีความชัดเจนว่า

ครอบคลุมการกระทำเช่นไรบ้าง ไม่คลุมเครือ ไม่กว้างขวางจนเกินไป จนไม่อาจเข้าใจได้ กระบวนการยุบพรรคต้องเคารพสิทธิของพรรคการเมือง และผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยุบพรรคควรเป็นตุลาการ ซึ่งต้องเป็นกลางและน่าเชื่อถือ และเกณฑ์ที่สี่ คือ เกณฑ์ด้านกฎหมาย กฎหมายที่ใช้ในการยุบพรรคการเมืองต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่ใช่เจาะจงใช้กับบุคคลหรือ คณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และในภาพรวมระบบการปกครอง ต้องมีความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ต้น โดยกฎหมายนั้นตราผ่านผู้แทนปวงชน มีกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้มาตรฐานและชอบธรรม

การยุบพรรคการเมืองของไทยเริ่มขึ้นในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองปี 2549 เรื่อยมา โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ยุบพรรคการเมืองจำนวนมาก ตั้งแต่พรรคไทยรักไทย (2550) พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และ พรรคสมัครไทย (2551) พรรคไทยรักษาชาติ (2562) และพรรคอนาคตใหม่ (2563) และยังมีการไต่สวนแต่ไม่ได้ยุบพรรคการเมืองอีกหลายครั้ง แต่ละครั้ง ล้วนนำไปสู่ความตึงเครียดทางการเมือง ที่ร้ายแรงที่สุดคือ การชุมนุมของคนเสื้อแดงในปี 2552 และ 2553 และการชุมนุมของประชาชนตลอดปี 2563 เรื่อยมาถึง 2564

หากวิเคราะห์ปัญหาการยุบพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายไทย ตามเกณฑ์ทั้งสี่ข้อที่สังเคราะห์จากประสบการณ์ของนานาประเทศ จะพบว่า มีปัญหาดังต่อไปนี้ คือ ในด้านกฎหมาย แต่ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา บทบัญญัติที่ระบุเหตุเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้นเพิ่มมากขึ้นทุกที และลงไปใน การกระทำปลีกย่อยซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปหมด จนยากจะทำความเข้าใจได้ครบถ้วน ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายคลุมเครือ ส่วนในด้านโทษ ความไม่สมเหตุสมผลด้านโทษปรากฏชัดเจน เมื่อโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่ศาลรัฐธรรมนูญตีความเองว่าเพิ่มจาก

ห้าปีเป็นสิบปี สำคัญที่สุด คือ กฎหมายเหล่านี้ของไทยถูกวิจารณ์ในแง่ของความชอบธรรม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับ (ฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560) เป็นผลพวงมาจากรัฐประหารในปี 2549 และ 2557 ซึ่งนำมาสู่รัฐธรรมนูญ 2550 และ 2560 ซึ่งมีความรังเกียจการเมืองแบบเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นพื้นฐาน ทำให้กระบวนการร่างกฎหมายไม่มีส่วนร่วมของประชาชน

เหตุแห่งการยุบพรรคคนนั้นมีปัญหาทั้งในตัวบท ซึ่งยิบย่อยและไม่ชัดเจน และการตีความ การกระทำผิดที่พรรคการเมืองถูกกล่าวหานำไปสู่การเลือกตั้งไม่เสรีเป็นธรรม และอาจจะนำไปสู่การทุจริตประพดติมิชอบ แต่การกระทำเหล่านี้ไม่ใช่การใช้ความรุนแรงล้มล้างการปกครอง นอกจากนี้ยังมีข้อสงสัยว่าเราจะถือการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของพรรคการเมืองหรือของสมาชิกบางส่วนของพรรคการเมืองนั้นกันแน่ ศาลมุ่งเน้นไปที่การกระทำโดยไม่ได้สนใจค้นหาอุดมการณ์ที่แท้จริงของพรรคการเมืองเหล่านี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ด้านกระบวนการนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรจะมีมาตรการวางอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีและทำคำวินิจฉัย แต่ก็ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหลายประการ บางครั้งเป็นเหตุแทรกแซงภายนอก เช่น การรัฐประหารและยุบศาลรัฐธรรมนูญ แต่บางเรื่องเป็นเรื่องกระบวนการพิจารณาคดีที่เร่งรัดไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรเป็น นำไปสู่ข้อสงสัยเรื่องความเป็นกลางของศาลเอง

สุดท้ายแล้ว ด้านวัตถุประสงค์ การยุบพรรคการเมืองไทยไม่ใช่ทางเลือกสุดท้าย การยุบพรรคถูกยกขึ้นมาสู่พรรคการเมืองตลอดเวลา แสดงให้เห็นการเปลี่ยนกลไกการยุบพรรค จากกลไกป้องกันประชาธิปไตย (defensive mechanism) ไปเป็นอาวุธ (weaponizing) รัฐไทยไม่เคย

เลือกใช้มาตรการอื่นที่เบากว่ามาใช้ลงโทษพรรคการเมือง ตรงกันข้าม รัฐเลือกใช้การยุบพรรคควบคุมไปกับคดีอาญา การยุบพรรคการเมืองเหล่านี้ ปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสร้างสรรค์ และพยายาม บังคับให้สังคมไทยลดความหลากหลายของความคิดเห็นลง

การยุบพรรคการเมืองของไทยนั้น ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ป้องกันตนเอง และเป็นผลร้ายต่อประชาธิปไตยมากกว่า ทั้งนี้ การแก้ปัญหา การยุบพรรคการเมืองสมควรแบ่งออกเป็นเรื่องของกฎหมายเอง และการใช้บังคับกฎหมาย ในส่วนของกฎหมาย ปัญหาหลัก คือกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจน ขาดหลักประกัน และกว้างขวางมากเกินไป

การยุบพรรคการเมืองควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนกว่า มาตรา 49 ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากตัวอย่างมาตรา 22 ของกฎหมาย พื้นฐานของเยอรมนี คือ รับรองความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ พร้อมกับ ระบุเหตุในการจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะการยุบพรรคไว้ให้ชัดเจน และไม่ควรให้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติเหตุอื่นเพิ่มเติม ได้อีก หากจะทำได้ก็เพียงขยายความจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การกระทำที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้นั้นควรแยก ระหว่างการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ธรรมดา ซึ่งรัฐควรพิจารณานำมาตรการลงโทษอย่างอื่นมาใช้แทนการยุบพรรค ในส่วนความผิดที่นำไปสู่การยุบพรรคได้นั้น ควรระบุให้ชัดในรัฐธรรมนูญว่า ต้องมีอุดมการณ์ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรและกิจกรรม ที่ขัดหรือแย้งกับ อุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทย คือ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข แต่ทั้งนี้ อุดมการณ์ดังกล่าวต้องแสดงออกมาผ่านการกระทำ แผนงาน หรือคำปราศรัยที่ชัดเจนว่า ต้องการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์พื้นฐาน

ด้วยความรุนแรง ดังนั้น การกระทำอันอาจเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคได้ ควรจะเหลือเพียงแค่การล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการกระทำทำให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ต้องตีความโดยเคร่งครัด

ประเด็นสุดท้าย คือ การระบุโทษของการยุบพรรคให้ชัดเจน การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคต้องระบุระยะเวลา ที่แน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษร และระยะเวลาดังกล่าวต้องได้สัดส่วน สมเหตุสมผล

ในประเด็นการบังคับใช้กฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายควรจะเข้าใจ หลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเอง ตลอดจนข้อดีและข้อเสียจาก ตัวอย่างทั่วโลกให้กว้างขวางกว่ากรณีของเยอรมนีหรือสเปน ทั้งนี้ เพื่อจะได้ เรียนรู้เกี่ยวกับการใช้กลไกยุบพรรคการเมืองที่ผิดพลาด และเข้าใจด้วยว่า กลไกการยุบพรรคมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์และสถานการณ์เช่นไร

ทั้งนี้ ศาลต้องตระหนักถึงความสำคัญของคดียุบพรรค การดำเนิน กระบวนพิจารณาจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังที่สุดที่จะให้ความเป็นธรรม เพื่อให้ปราศจากข้อสงสัยว่าศาลกำลังอำนวยความสะดวก การให้เหตุผล ในคำวินิจฉัยจะต้องแจ่มแจ้งให้ชัดเจนถึงความผิดโดยปราศจากข้อสงสัย

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรต้องรักษามาตรฐานในการดำเนิน กระบวนวิธีพิจารณาคดีให้สมกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561



Executive Summary

The right to form and participate in a political party is an essential part of democracy, as guaranteed by Article 20 of the Universal Declaration of Human Rights. However, history shows that political parties have been abused to undermine democracy too. Political party dissolution is a well-known mechanism of militant democracy, an idea that originated in interbellum Europe in response to the rise of fascism. Party dissolution has then been adopted across the globe, to protect newborn and fragile democracy but its coercive nature leads to an accusation of jeopardizing political rights as well. There are growing evidences of an abuse or exploitation of party dissolution to silence critics of authoritarian leaders under the pretext of militant democracy.

Recently, Thailand has been expanding its law on political party dissolution in hope that the harsher law would deter electoral fraud and install genuine vibrant democracy. News of

party dissolution never disappear from public attention. The Constitutional Court dissolved a number of major parties, which allegedly led to severe political instability. Under the 2017 Constitution, the 2017 Organic Act on Political Party dissolved two parties, Thai Raksa Chat and Future Forward, in highly controversial constitutional cases. The question is whether party dissolution helps or hinders Thailand's democratic consolidation.

Experiences from Germany, Spain, Turkey, Hong Kong, and Cambodia brings about interesting insight into how political party dissolution has been implemented in different context. The outcomes are mixed. While Germany and Spain are considered successful in defending their democracy, dissolution in Turkey, Hong Kong, and Cambodia, those outside the Global North, are less fortunate. Dissolution weakens the quality of democracy. From these cases, the success of failure of party dissolution in safeguarding democracy should be considered according to four criteria. First, party dissolution must result in defending rights and liberties, not deterioration of which. Second, an act which leads to a dissolution must be a violent act committed or explicitly accepted by that party as a whole. An advocate for a regime change by a peaceful mean should not trigger a dissolution. Thirdly, procedural fairness must be ensured. The law is clear and specific. A case must be decided by an independent and credible judiciary. Finally, the law governing party dissolution must be democratic.

Thailand's Organic Law on Political Party fails the above test. Since 2006, more causes for dissolution have been added but most of them are concerned with minute insignificant technical details. Wording are written in an obscure and ambiguous style. This ambiguity allows the Constitutional Court undue liberty to expand the law at its will. The punishment is disproportionately harsh compared to an offense. Lastly, these laws are drafted under the undemocratic regimes of the 2006 and 2014 coup d'états. They lack public participation which affects both their content and legitimacy.

The Constitutional Court has never seriously determined what exactly is an act overthrowing the democratic government. The court did not try to establish whether that crime was committed by the party or an individual. Moreover, the court was quite careless in upholding procedural integrity of trials.

Finally, the Constitutional Court did not consider a party dissolution as a measure of the last resource. Dissolution happens frequently. Thus, party dissolution has transformed from a defensive mechanism to a political weapon to break down dissenting parties. As a result, the Thai society has lost pluralism of political ideas. It is used to threaten dissent voices into silence.

In sum, Thailand's law on a political party dissolution is not in accordance with militant democracy and is undermine liberal democracy.

This research proposes a two-pronged solution to improve the political party dissolution law. First, the law must be amended. An offence that constitutes a party dissolution must only be prescribed at the constitutional level. That act must be a serious attempt to overthrow a democratic regime carried out on behalf of the party. The punishment must meet the principle of proportionality. Other insignificant threats can be punished by less severe measures.

Another issue is an implementation of the law. The Constitutional Court must realize the seriousness of the measure. Moreover, it should show to the public that the court truly understands the essence of militant democracy, its pros and cons, as well as experiences beyond a few European nations. A decision must be prepared and present in the most professional style possible. A trial must strictly follow the standard as set in the 2018 Organic Act on the Procedure of the Constitutional Court.



“

... มาตรการยุบพรรค
ต้องนำไปสู่จุดหมายได้จริง
มาตรการยุบพรรค

ต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
และมาตรการยุบพรรค
ต้องไม่กระทบสารัตถะสำคัญ
แห่งสิทธิอันเกินสัดส่วน ...

”



บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ พรรคการเมืองเป็นช่องทางให้ประชาชนส่งผ่านความต้องการของพวกเขาไปเป็นนโยบายของรัฐ สิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองจึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 20 ของคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)¹ แต่ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองก็เคยถูกใช้เป็นเครื่องเล็งอำนาจของเผด็จการผู้ทำลายระบอบประชาธิปไตยนั่นเองด้วย พรรคการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ แต่ก็ไม่อาจปล่อยละเลยไม่ควบคุม

¹ See 'Universal Declaration of Human Rights at 70: 30 Articles on 30 Articles – Article 20' Office of the High Commission on Human Rights <<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23954&LangID=E>>.

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนนำเสนอแนวคิดทางการเมืองที่หลากหลาย แต่ในขณะเดียวกัน การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นไม่อาจเป็นไปในทางที่เป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยเอง หากบุคคลหรือองค์กรใดใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย บุคคลหรือองค์กรนั้นต้องถูกสกัดหรือลงโทษตามหลักประชาธิปไตยป้องกันตนเอง (militant democracy) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่มาของการยุบพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี การยุบพรรคการเมืองถือเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง คือ สิทธิในการรวมกลุ่มกันทางการเมือง (rights to political assembly) สิทธิในการกำหนดใจตนเอง (rights to self-determination) การยุบพรรคการเมืองจึงยังต้องอยู่ภายใต้หลักการสากลเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพ คือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ต้องเป็นไปเพื่อปกป้องคุณค่าอื่นที่สำคัญเท่ากันหรือสูงกว่า² โดยต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (the principle of proportionality) กล่าวคือ มาตรการยุบพรรคต้องนำไปสู่จุดหมายได้จริง มาตรการยุบพรรคต้องเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และมาตรการยุบพรรคต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิจนเกินสัดส่วน³

นอกจากนี้ กระบวนการยุบพรรคต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม (the rule of law, the natural justice principle) นั่นคือ กฎหมายต้องระบุความผิด และโทษไว้อย่างชัดเจน กระบวนการไต่สวนต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ปราศจากข้อครหา เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องชี้แจงป้องกันสิทธิตนเองเต็มที่ โดยศาลที่เป็นกลางและเที่ยงธรรม

² Article 5, International Covenant on Civil and Political Rights.

³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (นิติราษฎร์ 2554) 57-62.

ที่สำคัญที่สุด ผลลัพธ์ของการยุบพรรคต้องเป็นการดำรงรักษาประชาธิปไตย ไม่ใช่เพื่อทำลายประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่ามาตรการยุบพรรคนั้นถูกใช้อย่างแพร่หลายไปทั่ว ในบางครั้งถูกใช้เพื่อปกป้องประชาธิปไตยจากพรรคการเมืองที่มีแนวคิดสุดโต่ง มุ่งจะทำลายระบอบประชาธิปไตย แต่บางครั้งการยุบพรรคก็น่าสงสัยว่าเป็นไปเพื่อทำลายประชาธิปไตยเสียเอง

ประเทศไทยเริ่มมีมาตรการควบคุมพรรคการเมืองที่ชัดเจนขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักดีว่า พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยที่แข็งแรง จึงพยายามวางมาตรการตรวจสอบการกระทำของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ทิศทางของกฎหมายว่าด้วยการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยนั้น ดูเหมือนจะสอดคล้องกับคุณค่าและแนวปฏิบัติสากล ซึ่งพยายามจะให้การยุบพรรคเป็นข้อยกเว้นมากกว่าหลักทั่วไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ผู้ร่างกฎหมายก็มักจะอ้างความจำเป็นในการสร้างการเมืองที่สุจริตโปร่งใส และการเลือกตั้งที่สุจริตเที่ยงธรรมในการขยายเหตุในการยุบพรรคออกไป

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 การยุบพรรคการเมืองเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งมีการกำหนดให้เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองจะถูกควบคุมมากขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้ เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ 2550 นั้น ได้รับเสียงวิจารณ์ว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินสัดส่วน และทำให้พรรคการเมือง

อ่อนแอ⁴ ตรงกันข้ามกับหลักการดั้งเดิม กระนั้นก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กลับกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคกว้างขวางมากกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา มีการกำหนดให้เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองนั้นหมายรวมถึง “มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด” (มาตรา 92 (4)) ซึ่งไม่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใดมาก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต่อไปข้างหน้าอาจมีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเพิ่มอีกก็ได้

ปัญหาเรื่องมาตรการยุบการเมืองนั้น ไม่ใช่ปัญหาแค่นิตัวบทกฎหมาย แต่ยังมีปัญหาด้านการบังคับใช้อีกด้วย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2550 เป็นต้นมา มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองจำนวนมากซึ่งสร้างผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญ 2560 ก็ปรากฏว่า ภายในระยะเวลาสี่ปีหลังจากประกาศบังคับใช้กฎหมาย มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญเรื่องการยุบพรรคถึงสองครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการยุบพรรคไทยรักษาชาติ หรือพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีแง่มุมให้วิพากษ์วิจารณ์ได้ในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำอันเป็นการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรืออาจจะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบดังกล่าว (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562) หรือเป็นกรณีการกระทำผิด

⁴ ณรงค์เดช สรุโฆษิต, แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, (สถาบันพระปกเกล้า 2554); เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, ‘การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้บริหารพรรคการเมืองเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย’ Pub-Law.net (14 กันยายน 2551).

เนื่องจากกรให้พรคการเมืองก้เงิน (ค้วณจฉยศลรัฐธรมนญที่ 37/2563) ตลอดจนการตีความว้ “พรคการเมืองเป็นนิติบคคทงกฏหมายมหษน” ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมกมายต่อการดำเนินกิจกรรมของพรคการเมือง อันอจนำไปสู่การยุบพรคการเมืองได้ ที่สำคัญยังมีอีกหลายประเด็นที่ถูกหยบยกขึ้นม้เพื่อสนับสนุนการตีความอย่างเคร่งครัดของศลรัฐธรมนญ เช่น “การป้องกันกรมีอิทธิพลครอบงำพรคการเมือง” โดยประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่เพ่งปรกฏชัดเจนหลังการประกาศใช้รัฐธรมนญฉบับปัจจุบัน

ปฏิเสธไม่ได้ว้การยุบพรคการเมืองเหล่านี้ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อระบบกฏหมาย การเมืองและประชธิปไตย ในแง่ร้ายแรงที่สุด การยุบพรค เป็นจุดเริ่มต้นการปิดผน้ระบบกฏหมายและอ้านาจตุลาการ การยุบพรค เป็นข้อปะทุทงการเมืองให้เกิดการชุมนุมบนท้องถนนได้อีกด้วย ดังนั้น หัวข้อการยุบพรคการเมืองจึงเป็นหัวข้อสำคัญยิ่งในการศึกษากฏหมาย รัฐธรมนญของไทย

ที่ผ่านม้ การศึกษาเรื่องกฏหมายเกี่ยวกับกรยุบพรคการเมือง ซึ่งศึกษาในทงที่มีกรประกาศใช้รัฐธรมนญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเตื่อนถึงผลร้ายจากการขยายกรใช้กลไกการยุบพรคการเมืองออกไปเกินความจำเป็น แต่ก็ปรกฏว้เมื่อมีการประกาศใช้ รัฐธรมนญ 2560 บทบัญญัติเรื่องกรยุบพรคกลับถูกขยายออกไปมกกว้เดิม จึงสมควรมีการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรมนญว้ด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณิการยุบพรคการเมืองอันเนื่องม้จากการกระทำควมผิด” เพื่อดำเนินการศึกษาและให้ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฏหมาย หรือแนวทงการใช้กฏหมายต่อไป

1.2 คำถามวิจัย

หัวข้อการยุบพรรคการเมืองนี้มีผู้ศึกษาเป็นจำนวนไม่น้อย นับแต่ปรากฏการณ์ยุบพรรคการเมืองระหว่างช่วง 2549-2553 อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการศึกษาถึงการยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกรณีศึกษาทั้งสองครั้งที่เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้ครอบคลุมถึงการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ ในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแง่มุมที่สำคัญในการใช้ประเมิน การยุบพรรคการเมืองของไทย

งานวิจัยนี้จึงเป็นทั้งการทบทวนประสบการณ์ร่วมสมัยของไทย ให้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น และเสนอแง่มุมใหม่ ๆ ในการศึกษาการยุบพรรคการเมือง ภายใต้บริบทการเมืองอำนาจอธิปไตย

งานวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่า การยุบพรรคการเมืองของไทย ภายใต้ กลไกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ช่วยปกป้องหรือทำลายประชาธิปไตยกันแน่

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังกล่าว

1.3.2 เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการตีความ ในต่างประเทศที่บัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด ตลอดจนวิเคราะห์ แนวโน้มของเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าว และชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับเหตุ แห่งการยุบพรรคการเมืองตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมานั้น สอดคล้องกับแนวโน้มดังกล่าวหรือไม่

- 1.3.3 เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานวิจัยนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของ รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้

1.5 รายละเอียดและขอบเขตในการดำเนินงาน

หลักประชาธิปไตยป้องกันตนเองนั้นครอบคลุมมาตรการอื่นนอกจาก การยุบพรรคการเมืองด้วย มาตรการดังกล่าว เช่น การเพิกถอนการลงสมัคร รับเลือกตั้งของผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นการชั่วคราว การหยุดให้เงิน สนับสนุนกิจกรรมพรรคการเมือง ตลอดจนการดำเนินคดีกับแกนนำ

แต่ไม่ถึงขั้นยุบพรรค⁵ แต่สำหรับงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น เนื่องจากเป็นมาตรการหลักที่รัฐธรรมนูญไทยใช้กับพรรคการเมืองและในทางสากลถือว่าเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดด้วย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่อไปนี้

- (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่สนับสนุนการยุบพรรคการเมือง
- (2) ศึกษาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว
- (3) ศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตีความในต่างประเทศที่บัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิด ตลอดจนวิเคราะห์แนวโน้มเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกรณีดังกล่าว และชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมานั้น สอดคล้องกับแนวโน้มดังกล่าวหรือไม่

⁵ Angela K. Bourne & Fernando Casal Berota, 'Mapping 'Militant Democracy': Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)' (2017) 13 European Constitutional Law Review 221, 225-226.

- (4) วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด

1.6 เค้คคองงนอว้จย

ในบทต่อไป จะเป็นการสำรวจแนวคิดทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของมาตรการยุบพรรคการเมือง ทั้งข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านในเชิงทฤษฎีด้วย

จากนั้น บทที่สามจะแสดงให้เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองนั้นถูกนำไปใช้อย่างไรบ้าง โดยสำรวจกฎหมายและบรรทัดฐานการยุบพรรคการเมืองจากประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปตะวันตก และในประเทศกลุ่มอื่น ส่วนบทที่สี่นั้นเน้นเฉพาะการยุบพรรคการเมืองในประวัติศาสตร์การเมืองร่วมสมัยของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 มาจนถึง พ.ศ. 2557 โดยศึกษาทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าบัญญัติไว้อย่างไร และเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างภายใต้รัฐธรรมนูญสามฉบับที่ผ่านมา เพื่อนำไปสู่บทที่ห้า การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเป้นหัวใจในการวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ ก่อนจะสรุปในบทที่หก ถึงข้อบกพร่อง และเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพสมวัตฤประสงค้ตั้งเดิมของมาตรการยุบพรรคการเมือง



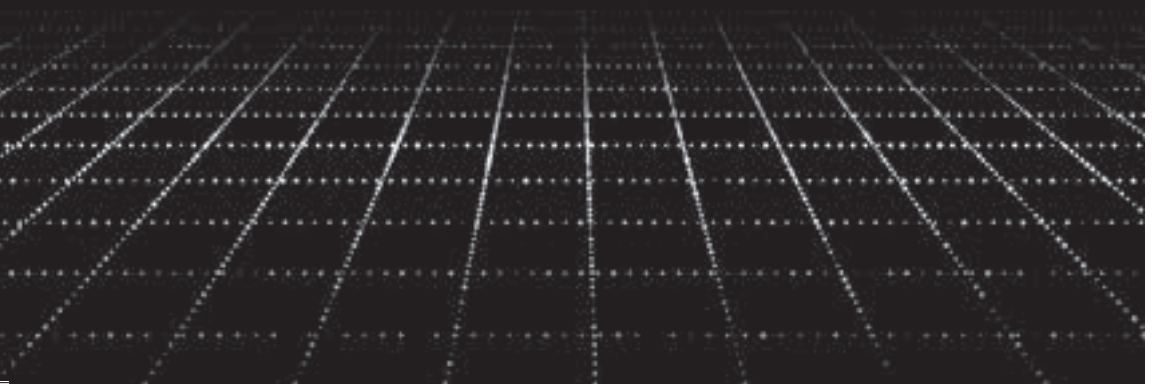
“



... พรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญ
 ต่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย
 หากประเทศใดมีพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ
 เป็นตัวแทนของประชาชนได้จริง
 ไม่แข็งกระด้างเกินไป จนไม่อาจปรับตัว
 ตามเสียงของประชาชนผู้สนับสนุนได้
 แต่ก็ไม่อ่อนแอเกินไป
 จนไม่อาจผลักดันนโยบายใดให้สำเร็จ
 ประชาธิปไตยมักจะเขັบแข็งไปด้วย ...



”



บทที่ 2

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ การยุบพรรคการเมือง

การยุบพรรคการเมืองเป็นการกระทำที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพลง โดยไม่สมัครใจ กรอบความคิดเรื่องการยุบพรรคการเมืองนั้นเกี่ยวพันกับสามแนวคิดด้วยกัน **ประการแรกสุด** คือ ความสำคัญของพรรคการเมืองต่อประชาธิปไตย การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐยุบพรรคการเมืองได้นั้นไม่ใช่เพราะพรรคการเมืองไม่สำคัญ หากแต่รัฐตระหนักดีถึงบทบาทและอำนาจของพรรคการเมืองต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมนั้น ๆ **ประการที่สอง** คือ แนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเอง (militant democracy) ที่ยืนยันสิทธิของรัฐที่จะป้องกันระบอบประชาธิปไตยจากการกระทำใด ๆ ที่บ่อนทำลายระบอบที่ยึดถืออยู่ หากผู้ที่บ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยนั้น คือพรรคการเมือง หนึ่งในมาตรการที่เลือกใช้ได้ คือ การยุบพรรคการเมือง **ประการสุดท้าย** มาตรการยุบพรรคการเมืองเกี่ยวพันกับแนวคิดเรื่องตุลาการภิวัตน์ ที่อนุญาตให้อำนาจตุลาการเข้ามাত্রตรวจสอบข้อพิพาททางการเมือง

บทที่ 2 นี้จะสำรวจแนวคิดทั้งสาม ซึ่งเป็นฐานคิดของมาตรการยุบพรรคการเมือง เริ่มจากความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาธิปไตย พรรคการเมืองทำหน้าที่อะไรบ้างในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มาและพัฒนาการทางทฤษฎีของหลักประชาธิปไตยป้องกันตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุใดประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ควรจะยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิด จึงปฏิเสธแนวคิดบางประการ และปิดกั้นไม่ให้เผยแพร่ สุดท้าย คือที่มาและประเภทของตุลาการภิวัตน์

2.1 พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (government by the people) กฎหมายและนโยบายต้องตราขึ้นโดยประชาชนหรือความเห็นชอบของประชาชน⁶ อย่างไม่จำกัด ถึงแม้ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบันจะรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเอาไว้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมกับประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) อาทิ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การทำประชามติ และการลงคะแนนประชามติ มาตรการดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้เสมอไปในการกำหนดนโยบายและการนิติบัญญัติทั่ว ๆ ไป ดังนั้นรูปแบบประชาธิปไตยที่นานาอารยประเทศยอมรับกันเป็นหลักในปัจจุบันคือ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) ซึ่งประชาชนคัดเลือกผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ตรากฎหมาย และนโยบายสาธารณะต่าง ๆ สิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมพรรคการเมืองได้รับการรับรองไว้

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 2548) 54-55.

ในระดับสากล คือ มาตรา 20 ของคำประกาศสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

“บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพที่จะชุมนุมและสมาคมโดยสันติ”⁷

ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) รับรองสิทธินี้ไว้เช่นกันในมาตรา 22

“บุคคลย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการสมาคมกับผู้อื่น รวมถึงสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเขาเอง

การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพิกเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ”⁸

แม้ว่ารัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในโลกจะไม่ได้กำหนดเรื่องพรรคการเมืองไว้โดยระบุไว้เพียงแต่สิทธิของประชาชนแต่ละคนที่จะลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนของตนเข้าไปในรัฐสภา ในความเป็นจริงพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาธิปไตยแบบผู้แทนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองเป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับรัฐ

⁷ Article 20, Universal Declaration of Human Rights.

⁸ Article 22, ICCPR.

ในอดีต พรรคการเมืองเคยถูกผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มองว่าเป็นสิ่งที่ขัดขวางกลไกรัฐสภาเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความแตกแยกขัดแย้ง ระหว่างประชาชน⁹ แต่พรรคการเมืองก็กำเนิดขึ้นเองหลังจากการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญไม่นาน¹⁰ แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นปรากฏการณ์ปกติ ของระบอบประชาธิปไตย เมื่อรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ ในทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพ ในการจัดตั้งสมาคม (freedom of expression, freedom of communication, and freedom of assembly) ประชาชนที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกันย่อมพบปะ สร้างพันธมิตร และจัดตั้งสมาคมของผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกัน ซึ่งจะต้อง พัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองในท้ายที่สุด

เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลาย สัญญาอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนผ่าน สู่ประชาธิปไตย คือ การกำเนิดขึ้นของการเมืองหลายพรรค (multi-party politics) เพื่อแข่งขันกันนำเสนอนโยบายต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เลือก

ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างประชาชน กับรัฐ พรรคการเมืองช่วยรวบรวมความปรารถนาที่หลากหลายของประชาชน เข้าด้วยกัน แล้วนำเสนอออกมาเป็นนโยบายของพรรคในกระบวนการนี้ เพื่อดึงดูดแรงสนับสนุนจากประชาชนให้กว้างขวางที่สุด พรรคการเมือง ย่อมลดทอนข้อเสนอมืดโง่ง (radical) และพยายามแสวงหาจุดร่วม ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ซึ่งเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็ต้องพยายามผลักดันเจตจำนง ของประชาชนให้กลายเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือทางปกครองต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวช่วยเพิ่มความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเพราะประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกครองผ่านสถาบันพรรคการเมือง และแม้แต่

⁹ S. C. Stokes, 'Political Parties and Democracy' (1999) 2 Annual Review of Political Science 243, 245.

¹⁰ Id.

เมื่อพรรคการเมืองนั้นไม่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองต้องทำหน้าที่การบริหารราชการแผ่นดินในฐานะฝ่ายค้านแทนประชาชนที่เลือกพรรคตนเข้าไป¹¹

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังเป็นกลไกรับสมัคร เตรียมตัว และสนับสนุนประชาชนที่สนใจจะเข้าสู่ระบบการเมืองต่อไป สุดท้ายด้วยสถานะที่เป็นนิติบุคคล พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงตามที่กฎหมายกำหนด พรรคการเมืองจึงอาจดำรงอยู่ได้นานกว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นอย่างไม่เป็นทางการ ช่วยให้การต่อสู้รณรงค์ใด ๆ ที่ต้องใช้เวลายาวนานเกิดขึ้นได้จริง¹²

ถึงแม้แต่ปัจจุบันนี้จะมีกลไกอื่น ๆ เข้ามาทำหน้าที่บางประการของพรรคการเมือง เช่น สื่อมวลชนตรวจสอบรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถเจรจาต่อรองนโยบายกับระบอบราชการได้โดยตรง แต่กระนั้น พรรคการเมืองก็ยังเป็นสถาบันหนึ่งที่สำคัญยิ่งของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เพราะสุดท้ายแล้ว พรรคการเมืองเท่านั้นที่มุ่งแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการเมือง เพื่อนำนโยบายของตนไปปฏิบัติให้เกิดได้จริง¹³

ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย หากประเทศใดมีพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ เป็นตัวแทนของประชาชนได้จริง ไม่แข็งกระด้างเกินไปจนไม่อาจปรับตัวตามเสียงของประชาชนผู้สนับสนุนได้ แต่ก็ไม่อ่อนแอเกินไปจนไม่อาจผลักดันนโยบายใด

¹¹ Yigal Mersel, 'The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy' (2006) 4 International Journal of Constitutional Law 84, 90.

¹² Id, 91.

¹³ Id, 91; หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (สำนักพิมพ์ดวงกมล: 2517) 9.

ให้สำเร็จ ประชาธิปไตยมักจะเข้มแข็งไปด้วย¹⁴ ในทางกลับกัน สาเหตุหนึ่ง
ของความเสื่อมทรามของประชาธิปไตยทั่วโลกในปัจจุบันนี้ ก็คือ ความเสื่อมทราม
ของพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองหยุดเป็นผู้แทนที่ดีของประชาชน
ถูกกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มฉกฉวยเอาไปครอบงำ ทำให้ไม่อาจนำเสนอ
นโยบายที่ประชาชนต้องการได้อีก เมื่อนั้นประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย
ผิดหวังและบางส่วนหันไปหาตัวเลือกอื่น อาทิ ผู้นำประชานิยมอำนาจนิยม
ที่อ้างว่าจะกวาดล้างประชาธิปไตยที่ถูกครอบงำเสื่อมทราม¹⁵

ยิ่งไปกว่านั้น คำถามคือ หากพรรคการเมืองไม่ได้ยึดถืออุดมการณ์
ประชาธิปไตย นั่นคือ พรรคการเมืองยังยืนยันจะแข่งขันในการเลือกตั้งตาม
ระบอบประชาธิปไตย แต่เป้าประสงค์ใหญ่ คือ เพื่อทำลายกติกาประชาธิปไตย
และรัฐธรรมนูญนั่นเอง ระบอบประชาธิปไตยจะสามารถทำอะไรพรรคการเมือง
นั้นได้หรือไม่ ประวัติศาสตร์โลกชี้ว่า ไม่ใช่พรรคการเมืองทุกพรรคมุ่งหวัง
เชิดชูประชาธิปไตย อันที่จริงพรรคการเมืองบางพรรคฉวยโอกาสจากเสรีภาพ
ทางการเมืองที่ประชาธิปไตยมอบให้ เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์อำนาจนิยม
ต่อต้านประชาธิปไตยเอง ดังตัวอย่างที่รู้จักกันดี เช่น พรรคการเมืองฟาสซิสต์
ในยุโรปช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

2.2 ประชาธิปไตยป้องกันตนเอง

หนึ่งในหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย คือ การยึดมั่น
ในพหุนิยมทางการเมือง (political pluralism) ประชาธิปไตยต้องยอมรับ
ความคิดเห็นอันแตกต่างหลากหลาย แต่ในขณะเดียวกัน แนวคิดบางแนวคิด

¹⁴ See Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (The John Hopkin University Press 1999) 96-97.

¹⁵ See Kim Lane Scheppele, 'The Party's Over' in Mark A. Graber et al (eds) *Constitutional Democracy in Crisis?* (Oxford University Press 2018).

เป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตย เช่น แนวคิดส่งเสริมชาตินิยมแบบสุดโต่ง ไม่ยอมรับหลักความเสมอภาค เหยียดเชื้อชาติ ปฏิเสธศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่รับฟังความเห็นต่าง หากปล่อยให้ความคิดเหล่านี้แพร่หลายออกไปแล้ว จะกลายเป็นอาวุธที่ฆาตกรรมประชาธิปไตยเอง

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยป้องกันตนเองช่วยตอบคำถามถึงสถานการณ์ที่น่าอึดอัดใจดังกล่าว ประชาธิปไตยป้องกันตนเองยืนยันว่า ประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องฆ่าตัวตาย ประชาธิปไตยสามารถป้องกันตนเองจากผู้ไม่หวังดีได้ และการกระทำดังกล่าวยังอยู่ภายในกรอบของประชาธิปไตยด้วย

แนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเอง (militant democracy/defensive democracy/fighting democracy) เป็นที่รู้จักครั้งแรกช่วง ค.ศ. 1930 แต่วิธีคิดเรื่องการป้องกันตนเองนั้นอาจย้อนกลับไปได้ไกลถึงช่วงหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส Louis de Saint-Just ยืนยันความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง ว่าไม่มีเสรีภาพเสนอให้กับศัตรูของเสรีภาพ (There is no liberty for the enemies of liberty)¹⁶

ผู้ที่ริเริ่มใช้คำว่า militant democracy จนเป็นที่แพร่หลาย คือนักรัฐศาสตร์ชาวเยอรมัน นาม Karl Loewenstein ผู้ใช้ชีวิตอยู่ระหว่างห้วงสงครามโลกทั้งสองครั้งในยุโรป Loewenstein จึงได้เป็นประจักษ์พยานการเถลิงอำนาจของพรรคสังคมนิยมชาตินิยม หรือพรรคนาซี และการล่มสลายของประชาธิปไตยในยุโรปโดยรวม Loewenstein ตระหนักถึงภัยที่จะเกิดขึ้นจึงหลบหนีไปสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ. 1935 - 1937 เขียนบทความขนาดยาวสองชิ้นต่อกันเพื่ออธิบายหลักการ militant democracy¹⁷

¹⁶ Jan-Werner Muller, 'Militant Democracy' in Michel Rosenfeld & Andras Sajó (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 1253.

¹⁷ Karl Loewenstein, 'Militant Democracy and Fundamental Rights,

แรกสุด Loewenstein วินิจฉัยจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตั้งรับ (defensive democracy) ว่าประชาธิปไตยนั้นมุ่งเน้นแสวงหาการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งการประนีประนอมนั้นเป็นสิ่งที่ดีในสถานการณ์ปกติ แต่ยุโรปในขณะนั้นตกอยู่ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ จำเป็นต้องการการนำที่เด็ดขาดจากส่วนกลางมากกว่าระบบรัฐบาลที่เฉยชาและปล่อยให้กลไกการเมืองและราชการทำงานไปเรื่อย ๆ¹⁸

วิกฤตเศรษฐกิจและประชาธิปไตยที่ประนีประนอมเปิดโอกาสให้ลัทธิฟาสซิสต์เติบโตขึ้นมาได้ โดยลัทธินี้เน้นการปลุกเร้าอารมณ์มวลชนมากกว่าการใช้เหตุผล เพื่อให้มวลชนเบื่อหน่ายนักการเมือง และแสวงหาผู้นำอำนาจนิยมว่าเป็นสิ่งพึงปรารถนา จากนั้นการจัดตั้งองค์กรย่อยในระดับภูมิภาค การก่อความไม่สงบเล็ก ๆ น้อย ๆ พลาถกระตุ้นให้มวลชนเพ่งความสนใจไปที่ความวุ่นวายเหล่านี้ ช่วยปลุกเร้าความไม่พอใจต่อประชาธิปไตยในมวลชนให้สูงขึ้น จนสนับสนุนสงครามกลางเมืองหรือกบฏ¹⁹

Loewenstein เขียนสิ่งเหล่านี้ขึ้นจากการสังเกตการณ์ด้วยตัวเขาเอง เขาวิพากษ์รัฐบาล และรัฐธรรมนูญไวมาร์ว่ามกมายอยู่กับประชาธิปไตยและนิติธรรมเชิงรูปแบบอย่างบอดเขลา จนเกิดการเถลิงอำนาจของฮิตเลอร์ แต่ Loewenstein ยังเขียนเรื่องนี้โดยคิดถึงอิตาลี และแม้แต่โซเวียตรัสเซียก็ด้วย หลักฐานหนึ่งที่ยืนยันข้อเสนอของ Loewenstein คือ คำกล่าวของ Joseph Goebbels โฆษกของพรรคนาซีเองว่าเรื่องนี้ (การเถลิงอำนาจของ

I, II' in Andras Sajo (ed), *Militant Democracy* (Eleven International Publishing 2004), 231-262.

¹⁸ Paul Cliteur & Bastiaan Rijpkema, 'The Foundation of Militant Democracy' in Afshin Ellian & Gelijn Molier (eds) *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror* (Republic of Letters 2012) 232-233.

¹⁹ Id, 233.

พรรคนาซีโดยถูกต้องตามกฎหมาย) เป็นเรื่องตลกขบขันที่สุดของประชาธิปไตยที่หยิบยื่นอาวุธให้ทำลายล้างตัวเอง (it will always remain one of the best jokes of democracy that it provided its mortal enemies itself with the means through which it was annihilated.)²⁰

ข้อสรุปของ Loewenstein คือ ประชาธิปไตยต้องไม่เฉยชา กับภัยคุกคามเหล่านี้ ประชาธิปไตยต้องสามารถป้องกันตัวเองได้

อะไรคือกลไกป้องกันตนเองของประชาธิปไตย Loewenstein ระบุว่า การสู้กับไฟ ต้องใช้ไฟสู้เท่านั้น (fire should only be fought with fire) การสู้กับอำนาจนิยม ต้องเปลี่ยนวิธีคิดของประชาธิปไตย เป็นประชาธิปไตยอำนาจนิยม ชนิดระดมแบบไร้อัดจำกัดใช้ไม่ได้อีกต่อไป Loewenstein เสนอให้บรรดาชนชั้นนำที่ยังเชื่อมั่นในประชาธิปไตยจำกัดอำนาจประชาชน ตั้งแต่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุม การยุบพรรคการเมือง หรือแม้แต่จัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อสอดส่องกิจกรรมการเมือง²¹ จะเห็นว่ากลไกต่าง ๆ ที่เสนอมานั้นกระทบสิทธิเสรีภาพโดยตรง และมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐบาลอำนาจนิยมเอง แต่ Loewenstein ยืนยันว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้อง มิใช่ทำลายประชาธิปไตย

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับที่ Loewenstein เผยแพร่งานของเขานักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวดัตช์ ชื่อ Van de Bergh ก็ได้นำเสนองานใกล้เคียงกัน งานของ Van de Bergh ช่วยเพิ่มเติมให้แนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองสมบูรณ์ยิ่งขึ้น Ven de Bergh เสนอว่า หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ ความเสมอภาคของความคิด (equality of ideas) ซึ่งมองว่าความคิดทุกความคิดเท่าเทียมกัน ไม่มีดีหรือแย่นั้น ไม่อาจใช้ได้จริง

²⁰ Muller, *Militant Democracy* 1254.

²¹ *Id.*, 1258.

ความเสมอภาคกันของความคิดเป็นพื้นฐานของการให้สิทธิเสรีภาพประชาชนในการแสดงออก และการเลือกตั้ง โดยให้ผู้ที่เชื่อความคิดต่างกันไปแข่งขันกันในสนามเลือกตั้งอย่างสันติสุข คำถามคือ ทำไมบางความคิด เช่น แนวคิดสนับสนุนอำนาจนิยมจึงควรถูกกีดกัน

คำถามดังกล่าวสำคัญมาก เพราะจะช่วยแยกระหว่างลัทธิอำนาจนิยมกับประชาธิปไตยแบบป้องกันตัวเองออกจากกันได้ หากไม่แล้ว หากไม่อาจอธิบายได้ว่าแนวคิดเผด็จการอำนาจนิยมเลวร้ายกว่าแนวคิดการเมืองอื่นอย่างไร การยุบพรรค จำกัดสิทธิ ย่อมไม่มีเหตุผล และขาดความชอบธรรม

Van de Bergh พยายามตอบคำถามนี้ผ่านคำอธิบายถึงลักษณะของประชาธิปไตยว่า สามารถแก้ไขข้อบกพร่องตัวเองได้เสมอ (self-correcting) ประชาธิปไตยดำรงอยู่ผ่านการเลือกตั้งเป็นระยะตามรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อประชาชนเลือกตัวเลือกใดไป ประชาชนรับผลลัพธ์จากการเลือกของตัวเองและตัดสินใจใหม่ได้เมื่อการเลือกตั้งครั้งหน้ามาถึง ประชาชนจึงเป็นทั้งผู้มีส่วนได้เสียและผู้ตัดสินใจในคนเดียวกัน²²

เพราะฉะนั้น ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะเลือกอุดมการณ์การเมืองใดก็ได้ トラบที่ยังสามารถแก้ตัวได้อยู่ ตรงนี้เองที่ลัทธิเผด็จการอำนาจนิยมแตกต่างจากอุดมการณ์อื่น เมื่อใดที่ประชาชนเลือกเผด็จการอำนาจนิยมแล้ว เขาย่อมไม่อาจแก้ไขสิ่งที่ตนเองเลือกไปได้อีก เมื่อระบบการปกครองเปลี่ยนจากประชาธิปไตยไปเป็นเผด็จการแล้ว เผด็จการย่อมไม่คืนอำนาจให้ประชาชน เผด็จการเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายโดยไม่ต้องใส่ใจผู้มีส่วนได้เสีย Van de Bergh เห็นตรงกับ Loewenstein ว่า เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยจึงไม่ควรได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่²³

²² Cliteur & Rijkema, *The Foundation of Militant Democracy* 243.

²³ *Id*, 244.

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญร่วมสมัยของ Loewenstein อีกคนที่เสนอแนวคิดคล้ายคลึงกัน คือ Carl Schmitt ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลไวมาร์ใช้อำนาจฉุกเฉินยุบพรรคนาซี และพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่ง Schmitt เห็นว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยลงเสีย แต่การกระทำนั้นขัดกับหลักการ equal chance หรือการให้โอกาสทุกความเห็นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญไวมาร์²⁴

Schmitt ให้เหตุผลสนับสนุนการละเมิดหลักการรัฐธรรมนูญเพื่อรักษารัฐธรรมนูญเองดังนี้ คือ เขาแยกแยะหว่างแก่นของรัฐธรรมนูญ (constitutional core) โดย Schmitt หมายถึงเนื้อหาสาระของการตัดสินใจดั้งเดิม (original decision) ซึ่งกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างในหน่วยการเมืองนั้น ๆ กล่าวอย่างง่าย คือ Schmitt พุดถึงแก่นคิดหรือวิถึญาณ หรืออัตลักษณ์ของระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ๆ Schmitt แยก constitutional core ออกจาก positive form ซึ่งหมายถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร Schmitt เห็นว่าในขณะนั้น positive form คือ รัฐธรรมนูญไวมาร์ ขัดกับ constitutional core ของสาธารณรัฐเพราะอนุญาตให้พรรคการเมืองที่เป็นศัตรูกับ constitutional core นั้นขึ้นสู่อำนาจได้ トラบิตที่อำนาจฉุกเฉินถูกใช้ไปเพื่อรักษาแก่นหรือวิถึญาณของรัฐธรรมนูญ แม้จะขัดกับรัฐธรรมนูญเองก็ยิ่งชอบธรรมอยู่²⁵

สงครามโลกครั้งที่สองเป็นโศกนาฏกรรมราคาแพงที่ชาวโลกต้องเรียนรู้ร่วมกันถึงความโหดร้ายของอุดมการณ์นาซีและฟาสซิสต์ ซึ่งสังเวยชีวิตมนุษย์หลายสิบล้านคนไป ทั้งหมดนี้ยิ่งหนุนเสริมให้ข้อเสนอประชาธิปไตยป้องกันตนเองได้นั้นมีน้ำหนักยิ่งขึ้น หลังสงครามโลกที่สอง เยอรมนีตะวันตก

²⁴ Carlo Invernizzi Accetti & Ian Zuckerman, 'What's Wrong with Militant Democracy' (2017) 65 Political Studies 182, 185.

²⁵ Id.

บัญญัติหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ และชาติอื่น ๆ ก็บัญญัติตามต่อมา ประชาธิปไตยป้องกันตนเองถูกนำมาใช้ต่อต้านไม่เพียงเฉพาะลัทธิฟาสซิสต์ แต่ยังคงลึกลายขยายไปใช้กับภัยคุกคามอื่นของระบอบประชาธิปไตย เช่น ลัทธิคอมมิวนิสต์ การก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน และลัทธิสุดโต่งทางศาสนา²⁶

นอกจากการยุบพรรคการเมืองแล้ว บางประเทศอาจเลือกใช้มาตรการอื่นเพื่อกีดกันพรรคการเมืองเหล่านี้จากสนามเลือกตั้งเช่นกัน อาทิ การดำเนินคดีอาญากับแกนนำหรือผู้บริหารพรรค การดำเนินคดีอาญา เนื้อหาการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย การปฏิเสธจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง การงดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามกฎหมาย หรือการไม่อนุญาตให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง²⁷

แนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองอาจยิ่งกลับทวีความสำคัญขึ้นในปัจจุบัน เพราะตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ปรากฏว่า ประชาธิปไตยซึ่งเคยแบ่งบานหลังการปฏิวัติประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สาม (Third wave of democracy) ก่อน ค.ศ. 2000 นั้นกลับถดถอยลงเป็นลำดับ²⁸ การถดถอยนั้นไม่ใช่ด้วยการรัฐประหาร หรือใช้ความรุนแรงอย่างโจ่งแจ้ง แต่แนวคิดอำนาจนิยมนั้นแฝงตัวมาในคราบของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำที่แข่งขันอย่างถูกกฎหมาย ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

²⁶ Muller, *Militant Democracy* 1262-1266.

²⁷ Samuel Issacharoff, 'Fragile Democracies' (2007) 120 *Harvard Law Review* 1424-1451.

²⁸ Anna Luhrmann & Staffan I. Lindberg, 'A Third Wave of Autocratization is Here: What Is New About It?' (2019) 26 *Democratization* 1095; Mark A. Graber et al, 'Introduction' in Greber et al, *Constitutional Democracy in Crisis?*.

แต่การกระทำบ่อนทำลายประชาธิปไตยให้เสื่อมทรามลงไป²⁹ ปัญหานี้เกิดขึ้นไม่เพียงแต่ในประชาธิปไตยที่เพิ่งลงหลักปักฐาน แต่ปรากฏกับประเทศที่ถือกันว่ามิประชาธิปไตยมั่นคงแล้วด้วยอย่างสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และแม้แต่เยอรมนี ในสองประเทศแรกได้ผู้นำซึ่งมีแนวคิดชาตินิยมอย่างรุนแรง ซึ่งนำเสนอนโยบายพลิกผันที่กีดกันความหลากหลาย³⁰ ส่วนในกรณีหลัง กลุ่มการเมืองขวาจัดได้รับคะแนนเสียงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง³¹ ด้วยเหตุนี้ มาตรการป้องกันตนเองของประชาธิปไตย อาทิ การยุบพรรคการเมืองจึงยังสำคัญอยู่

ไม่ใช่ทุกคนเห็นด้วยกับความคิดที่ว่าประชาธิปไตยสามารถไม่อดกลั้น และใช้อำนาจปิดปากคนบางคนได้ Hans Kelsen นักนิติศาสตร์ร่วมสมัยกับ Loewenstein เองเห็นว่า คุณธรรมเรื่องชั้นดีธรรมของประชาธิปไตยนั้น ไม่อาจยกเว้นได้ ต้องธำรงไว้อย่างสมบูรณ์ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้น Kelsen เห็นว่าเราต้องจมลงไปพร้อมกับเรือที่ชื่อว่าประชาธิปไตยมากกว่าจะสละเรือหนี³² ทว่าข้อเสนอดังกล่าวของ Kelsen ไม่ได้รับการตอบรับเท่า Loewenstein

ปัจจุบัน ข้อทักท้วงแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองไม่เกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยว่าสามารถป้องกันตนเองได้หรือไม่ แต่มาจากข้อกังวลสองประการ คือ **ข้อทักท้วงที่หนึ่ง** การตัดสินใจว่าจะใช้หลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองเมื่อไหร่ หัวใจของคำถามนี้คือ ใครจะเป็นผู้ชี้ว่าประชาธิปไตยควรจะกีดกันใครออกจากประชาคมของตน

²⁹ Kim Lane Scheppele, 'Autocratic Legalism' (2018) 85 The University of Chicago Law Review 545; David Landau, 'Abusive Constitutionalism' (2013) 47 University of California, Davis Law review 189.

³⁰ Boris Johnson (2019-present) and Donald Trump (2016-2021).

³¹ 'Germany's AfD: How right-wing is nationalist Alternative for Germany?' BBC (11 February 2020) at <<https://www.bbc.com/news/world-europe-37274201>> accessed 11 March 2021.

³² Muller, Militant Democracy 1253.

คำถามนี้จึงไปที่ใจกลางของหลักประชาธิปไตยที่ป้องกันตนเองซึ่งขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่ต้องอดกลั้นและเปิดกว้างเมื่อไหร่ประชาธิปไตยจึงจะสามารถอ้างข้อยกเว้นมาจำกัดสิทธิบุคคลหรือพรรคการเมืองล่วงหน้าก่อนจะเกิดความเสียหายชัดเจนขึ้น

Alexander Kirshner เสนอว่า ประชาธิปไตยจะป้องกันตัวเองก็เมื่อบุคคลผู้ถูกกล่าวหานั้นละเมิดสิทธิของผู้อื่น และกลไกนี้ไม่ควรถูกนำมาใช้เพื่อสร้างระบอบการปกครองในอุดมคติ หากแต่ใช้เพื่อรักษาประคับประคองระบอบปัจจุบันที่เป็นอยู่อย่างค่อยเป็นค่อยไป ที่ Kirshner เสนอเช่นนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจจัดความเห็นต่างอย่างเกินเลยขอบเขตแต่ในความเป็นจริง น้อยครั้งที่ทุกคนจะตกลงกันได้ว่าอะไรคือสิทธิที่เป็นใจความของข้อพิพาทนั้น ต่างคนต่างฝ่ายต่างอ้างว่าสิทธิเสรีภาพของตนเองถูกละเมิดทั้งสิ้น ไม่ใช่ฝ่ายไหนถูกละเมิดอยู่ฝ่ายเดียว³³

Rummens พยายามเสนออีกแนวคิด คือ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ข้อถกเถียงว่าควรยุบพรรคการเมืองหรือไม่นั้น ควรได้ถูกถกเถียงผ่านกระบวนการประชาธิปไตยก่อนจะตกผลึกว่าควรยุบหรือห้ามการใช้เสรีภาพทางการเมืองอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวถูกวิจารณ์ว่าขัดกันในตัวเอง เพราะประชาธิปไตยป้องกันตนเองนั้น ป้องกันตัวเองจากเสียงข้างมากที่หลงเชื่อกลุ่มหัวรุนแรง ดังนั้น การมอบให้เสียงข้างมากเป็นผู้ตัดสินใจจะยุบพรรคการเมืองใดจึงไม่น่าจะถูกตั้ง³⁴

หากไม่ระมัดระวัง ผู้มีอำนาจอาจใช้กลไกป้องกันตัวเองเพื่อกลั่นแกล้งคู่แข่งทางการเมืองได้³⁵ ดังจะปรากฏในบทต่อไปว่าการยุบพรรคการเมืองนั้น

³³ Accetti & Zuckerman, 'What's Wrong with Militant Democracy' 187-188.

³⁴ Id, 188.

³⁵ Anika Moroff, 'Party Bans in Africa – an empirical review' (2010) 17 Democratization 618.

เกิดขึ้นทั้งในบริบทของการป้องกันตนเองและปิดปากฝ่ายค้าน
 ดังมีผู้สังเกตการณ์ว่า กลุ่มหัวรุนแรงต่อต้านประชาธิปไตยนั้นบ่อนทำลาย
 ประชาธิปไตยในสองแง่ แง่ที่หนึ่ง ผ่านสิ่งที่พวกเขาพยายามจะกระทำ
 ผ่านการสมัครรับเลือกตั้ง และสอง ด้วยการกระตุ้นให้สังคมประชาธิปไตย
 ตอบสนองต่อภัยคุกคามนั้น ประชาธิปไตยอาจถูกทำลายได้เมื่อกลุ่มหัวรุนแรง
 ต่อต้านประชาธิปไตยได้ครองอำนาจการเมืองก็จริง แต่การที่รัฐใช้มาตรการ
 ไลตรอนสิทธิเสรีภาพในการรับมือกับกลุ่มหัวรุนแรงพวกนี้ก็ให้ผลคล้ายกัน
 คือ ทำลายหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และปูทางไปสู่อำนาจนิยม
 ในอนาคต³⁶ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานสำหรับการพิจารณาว่าจะยุบ
 หรือไม่ยุบพรรคการเมืองได้อย่างไร ซึ่งตั้งที่ปรากฏ คือ ไม่มีคำตอบที่แน่นอน³⁷

ข้อทักท้วงที่สอง คือ คำถามว่า มาตรการยุบพรรคการเมืองนั้น
 ยังเป็นมาตรการที่ได้ผลในการธำรงรักษาประชาธิปไตยหรือไม่ ในช่วง
 ค.ศ. 1930 ยุโรปเผชิญหน้าภัยคุกคามประชาธิปไตยแบบใหม่ที่ไม่เคยเจอ
 ก่อนหน้านั้น ภัยคุกคามมาจากกลุ่มการเมืองที่ประสงค์จะล้มล้างการปกครอง
 ระบอบประชาธิปไตยด้วยวิถีที่รุนแรงและไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น
 การก่อสงครามกลางเมือง การรัฐประหาร ซึ่งเป็นความผิดอาญาอยู่แล้ว
 แต่พรรคนาซีและพรรคการเมืองฟาสซิสต์ทั้งหลายมุ่งหมายจะล้มล้าง
 การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิถีที่ไม่รุนแรง และเป็นไปตาม
 กติกาประชาธิปไตย คือ ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่หลังจากนั้นจะยกเลิกหรือ
 ระงับกลไกประชาธิปไตย เช่น ความเป็นอิสระของศาล การเลือกตั้งเสรี
 หลักประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน นั่นคือเหตุที่ประชาธิปไตยป้องกันตนเอง
 ถือกำเนิดขึ้น

³⁶ Issacharoff, 'Fragile Democracies' 1451-1452.

³⁷ Muller, 'Militant Democracy' 1267-1268; See Accetti & Zuckerman, What's Wrong with Militant Democracy.

ปัจจุบันนี้ ภัยคุกคามประชาธิปไตยมาจากพรรคการเมืองที่คลุมเครือกว่าเดิมมาก พรรคการเมืองเหล่านี้โจมตีพรรคการเมืองและระบบการเมืองแบบเก่าที่เป็นอยู่ สัญญากับมวลชนว่า ในฐานะคนนอกผู้มาใหม่จะกวาดล้างการทุจริต ความเฉื่อยชา ความไร้ประสิทธิภาพเหล่านี้ออกไปให้หมดสิ้น ในการนั้น ผู้นำการเมืองแบบใหม่ละเลยธรรมเนียมกฎหมายเสรีประชาธิปไตย คุณแคลนสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ไม่ได้ล้มล้างประชาธิปไตยโดยตรง ตรงกันข้ามพวกเขาสนับสนุนประชาธิปไตย トラบโดที่ยังสามารถบิดเบือนกติกาให้พวกตนเองได้เปรียบครองอำนาจยาวนาน³⁸ ดังนั้น การจะใช้มาตรการยุบพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองลักษณะนี้จึงท้าทายมากยิ่งขึ้น เพราะไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการลงโทษอุดมการณ์ปฏิปักษ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ยิ่งไปกว่านั้น Loewenstein ระบุว่า ฟาสซิสต์เป็นเพียงเทคนิคการเมืองเพื่อช่วงชิงอำนาจเท่านั้น แต่การกำเนิดและเติบโตของพรรคการเมืองเหล่านี้มาจากความคับแค้นใจด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง³⁹ กติกาเศรษฐกิจแบบกินรวบทุนนิยมใหม่ซึ่งถ่างความเหลื่อมล้ำให้กว้างขึ้นจนคนข้างล่างไม่อาจตามทัน และไร้สวัสดิการรองรับยามพลาตพลั่ง วิกฤตอัตลักษณ์เมื่อสังคมกลายเป็นพหุนิยมทางวัฒนธรรม การอพยพของผู้คนต่างเชื้อชาติและศาสนา การมาถึงของค่านิยมใหม่ ๆ ที่ตนเองไม่คุ้นเคย ตลอดจนความบกพร่องของกลไกประชาธิปไตยเดิมที่ใช้อยู่ การเมืองกลายเป็นเรื่องของคนกลุ่มเล็ก ๆ ชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าจะเป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง การเมืองไม่อาจนำมา

³⁸ Jack M. Balkin, 'Constitutional Crisis and Constitutional Rot' in Graber et al, Constitutional Democracy in Crisis? 16-21.

³⁹ โปรตดูภาค Factors ใน Graber et al, Constitutional Democracy in Crisis? สำหรับรายละเอียดของแต่ละปัจจัย

ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่ประชาชนต้องการจะเห็นได้ทันที ความคับแค้นใจเหล่านี้หล่อเลี้ยงอุดมการณ์อำนาจนิยมให้งอกเงยขึ้นได้ ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองจึงเป็นแค่การปกปิดปัญหาที่หมักหมมอยู่ในสังคมนั้น แทนที่จะนำขึ้นมาพูดกันอย่างเปิดเผย การยุบพรรคการเมืองไม่ทำให้อุดมการณ์เหล่านี้หายไปได้ ยิ่งไม่ทำให้ผู้สนับสนุนอุดมการณ์นี้หายไปด้วยเช่นกัน พวกเขาจะกลับยิ่งเกลียดชังระบอบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น⁴⁰

ข้อเสนอแนะใหม่สำหรับรับมือกับพรรคการเมืองเหล่านี้จึงไม่ใช่การยุบพรรคการเมือง แต่เป็นการพูดคุยทำความเข้าใจกับผู้สนับสนุน และพยายามนำผู้สนับสนุนพรรคการเมืองเหล่านี้กลับเข้าสู่ระบบการเมืองปกติให้ได้⁴¹ หรือแม้แต่การออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเปิดทางให้เสียงข้างน้อยได้มีโอกาสเข้าถึงอำนาจการเมืองได้บ้าง⁴²

แน่นอนว่า ระหว่างตัวเลือกทั้งสองว่าประชาธิปไตยปล่อยให้ผู้ไม่พอใจได้ระบาย ได้แสดงออกถึงความคับข้องใจ อาจเป็นตัวเลือกที่ในทางทฤษฎีถูกต้องมากกว่า แต่ในความเป็นจริง การปล่อยปละละเลยไม่กวดขัน อันตรายจากแนวคิดปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยก็ยิ่งสำคัญ มิใช่ทุกสังคมมีสติเพียงพอที่จะรับฟังการรณรงค์ให้เกิดความวุ่นวาย ขว้างขวาง หรือกระตุ้นความเกลียดชังแล้วจะสามารถใช้เหตุผลบอกตัวเองไม่ให้หลงเชื่อได้ หลายครั้งการปล่อยปละจะกลายเป็นจุดอ่อนเริ่มต้นของการพังทลายของประชาธิปไตย

การยุบพรรคจึงเป็นความชั่วร้ายที่จำเป็นของระบอบประชาธิปไตย

⁴⁰ Issacharoff, *Fragile Democracy* 1452-1453.

⁴¹ Accetti & Zuckerman, 'What's Wrong with Militant Democracy' 195.

⁴² Tom Ginsburg & Aziz Huq, 'Democratic Erosion and Militant Democracy' *International Journal of Constitutional Law Blog* (18 October 2018) at <<http://www.iconnectblog.com/2018/10/democratic-erosion-and-militant-democracy/>> accessed 11 March 2021.

2.3 ตลกาการกิวัดน

แนวคิดประการสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการยุบพรรคการเมือง คือ ปรากฏการณ์ตลกาการกิวัดน ดังที่ช้อถกเถียงข้างบนได้แสดงไว้ การจำแนกว่า พฤติกรรม หรือความคิดใดที่ควรจะถูกห้ามแสดงออกนั้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ดังนั้น จึงไม่ควรให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐธรรมตดา แต่มอบหมายให้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องนี้ อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลสูงสุด เพราะฉะนั้น ตลกาการที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการใช้อำนาจรัฐยุบพรรคการเมืองนั้น ไม่เช่นนั้น หากตลกาการเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายการเมืองหรือสมคบคิดกับฝ่ายการเมืองแล้ว การยุบพรรคการเมือง จะกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองไปทันที

เมื่อกล่าวถึงตลกาการกิวัดน ช้อควรระวังที่สำคัญ คือ ในศัพท์ภาษาไทย คำนี้อาจใช้สื่อถึงปรากฏการณ์สองอย่าง หนึ่ง คือ judicialization of politics และสอง judicial activism ซึ่งแตกต่างกันอย่างมาก จึงจำเป็นต้องเข้าใจว่า ผู้ที่พูดถึงตลกาการกิวัดนอยู่นั้นหมายถึงคำไหนกันแน่

ปรากฏการณ์ judicialization of politics มาพร้อมกับการปฏิวัติ ประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สาม ซึ่งการออกแบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศ ประชาธิปไตยเกิดใหม่นั้น ผู้ร่างเห็นว่ากลไกการเมืองลำพังแล้วไม่เพียงพอ ต่อการระงับข้อพิพาท ช้อขัดแย้งทางการเมืองที่จะเกิดขึ้น หรือการพิทักษ์ สิทธิเสรีภาพประชาชน การชี้ขาดเรื่องหลักการพื้นฐานของระบอบใหม่ที่ กำลังจะกำเนิดขึ้น รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จึงมักถูกออกแบบให้มี หน่วยงานอื่น ๆ นอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารเข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้ด้วย จึงมอบหมายให้อค์กรตลกาการเข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายการเมืองได้⁴³

⁴³ ไปรตดู Ran Hirschl, *Toward Juristocracy* (Harvard University Press, 2007) chapter 6; Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge University Press 2007). ดู Bjoern Dressel,

ในความหมายนี้ ตุลาการภิวัตน์ หมายถึง การมอบหมายให้องค์กรตุลาการมีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทการเมืองบางอย่าง ในฐานะผู้ตัดสินคนสุดท้าย (final arbiter) อาทิ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดคุณสมบัติ กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือกรณีพรรคการเมืองกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความขัดแย้งเหล่านี้ ในประเทศที่ประชาธิปไตยลงหลักปักฐานมั่นคงแล้ว อาจสามารถแก้ไขได้ด้วยฝ่ายการเมืองเพียงลำพัง โดยอาศัยกฎหมายและมารยาท หรือจารีตประเพณีทางการเมืองปกครองเข้าช่วย แต่หลายครั้งหลายโอกาส กฎเกณฑ์และจารีตเหล่านี้ไม่เพียงพอหรือไม่ถูกเคารพการใช้กฎหมายเป็นเกณฑ์ระงับข้อพิพาทจึงเป็นเรื่องจำเป็น⁴⁴

ตุลาการภิวัตน์ (judicialization of politics) จึงเป็นเรื่องของโครงสร้างรัฐธรรมนูญ การออกแบบกฎหมายให้องค์กรตุลาการเข้ามาแทรกแซงการเมืองได้

ส่วนตุลาการภิวัตน์ (judicial activism) หมายถึง การที่ผู้พิพากษามีความเชื่อว่าองค์กรตุลาการต้องใช้กฎหมายอย่างก้าวหน้ากว่าบรรทัดฐานที่เป็นอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือสังคม ตุลาการภิวัตน์ (judicial activism) จึงเป็นเรื่องของทัศนคติของผู้พิพากษา ไม่ใช่ความเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย⁴⁵

‘Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Considerations from Recent Events in Thailand’ (2010) 23 The Pacific Review 671, 672.

⁴⁴ Luis Roberto Barroso, ‘Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies’ (2019) 67 The American Journal of Comparative Law 109, 112-114

⁴⁵ Id, 114-115.

การขยายขอบเขตการตีความของตนออกไปนั้น องค์กรตุลาการอาจเกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ หนึ่ง คือ คำพิพากษานั้นอาจมีลักษณะขัดหรือแย้งกับเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน (anti-majoritarian) เช่นนี้แล้ว ย่อมเกิดความตึงเครียดขัดแย้งขึ้น สอง คนส่วนใหญ่อาจเห็นด้วยกับคำพิพากษา ศาลตัดสินตามความต้องการของปวงชน (representative) เมื่อฝ่ายการเมืองเองไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และสุดท้ายคือ คำพิพากษานั้นก้าวหน้าเกินกว่าที่สังคมจะตามทัน (enlightened) ในบทบาทนี้ ศาลเป็นผู้ชี้แนะสังคมให้ขับเคลื่อนให้ทันกับที่ศาลวินิจฉัยไว้ จะเห็นว่าผลลัพธ์ของตุลาการภิวัตน์นั้นอาจเป็นได้ทั้งบวกและลบ⁴⁶ และเมื่อศาลพยายามจะ judicialize การเมือง ตัวศาลก็อาจจะถูกการเมืองแทรกแซงจนสูญเสียสถานะคนกลางที่น่าเชื่อถือในที่สุด⁴⁷ ในด้านประชาธิปไตยเอง ตุลาการภิวัตน์ถูกวิจารณ์ว่าทำให้การเมืองย้ายจากเรื่องของประชาชน (we, the people) ไปสู่การเมืองของนักนิติศาสตร์ (they, the jurists) แทน ทั้งที่ไม่มีความชอบธรรมเพียงพอจะตัดสินใจในเรื่องสำคัญของรัฐได้ทั้งหมด เช่นนั้น⁴⁸

ในประเทศไทย ตุลาการภิวัตน์เริ่มต้นขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2540 การกำเนิดขึ้นของศาลกฎหมายมหาชน ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อเข้ามาตรวจสอบฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครอง สถาบันตุลาการกลายเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย⁴⁹ ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจทั้งพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก

⁴⁶ Id, 125-142.

⁴⁷ โปรตดู Dressel, Judicialization of Politics.

⁴⁸ Hirschl, Toward Juristocracy 167-168.

⁴⁹ Tom Ginsburg, 'Constitutional Afterlife: The Continuing Impact of Thailand's Postpolitical Constitution' (2009) 7 International Journal of Constitutional Law 83, 83-84.

พร้อมกับยังมีหน้าที่ระงับข้อพิพาททางการเมือง ทั้งข้อพิพาทด้านเขตอำนาจ ข้อพิพาทด้านคุณสมบัติ ในแง่นี้ ตุลาการภิวัตน์ของรัฐธรรมนูญ 2540 คือ judicialization of politics แต่หลังจากปี 2549 สถาบันตุลาการก้าวเข้ามา มีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การตีความกฎหมายไม่มีบรรทัดฐาน เป็นแนวทาง หากแต่กว้างขวางไม่มีขอบเขตสิ้นสุด นั่นคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ เริ่มยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหาร พรรคการเมืองจำนวนมาก นี่คือ judicial activism⁵⁰ เริ่มตั้งแต่การยุบ พรรคไทยรักไทยใน พ.ศ. 2550 ตามด้วยการยุบพรรคพลังประชาชน และ พรรคร่วมรัฐบาลอีกสองพรรคใน พ.ศ. 2551 การยุบพรรคไทยรักษาชาติ และพรรคอนาคตใหม่ใน พ.ศ. 2562 และ 2563 ตามลำดับ

ผลที่ตามมาของตุลาการภิวัตน์ คือ คำวิจารณ์ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ก้าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมือง และอาจสูญเสีย ความน่าเชื่อถือในการเป็นกรรมการ หรือคนกลางในการตัดสินข้อพิพาท อีกต่อไปแล้ว⁵¹

ในระยะหลัง งานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตุลาการกับการเมือง เตือนถึงปรากฏการณ์ abusive judicial review⁵² หรือ abusive judicial borrowing⁵³ เมื่อพบว่าตุลาการจำนวนมากอ้างว่าใช้อำนาจตุลาการ

⁵⁰ See Duncan McCargo, 'Competing Notions of Judicialization in Thailand' (2014) 36 Contemporary Southeast Asia 417; Duncan McCargo, 'Readings on Thai Justice: A Review Essay' (2015) 39 Asian Studies Review 23.

⁵¹ โปรตดู Eugénie Merieau, 'Thailand's Deep State, Royal Power, and the Constitutional Court (1997-2015)' (2016) 46 Journal of Contemporary Asia 445.

⁵² David Landau and Rosalind Dixon, 'Abusive Judicial Review: Courts against Democracy' (2020) 53 UC Davis Law Review 1313.

⁵³ David Landau and Rosalind Dixon, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (Oxford University Press 2021).

เพื่อตรวจสอบฝ่ายการเมือง แต่แท้จริงกลับเป็นการส่งเสริมเผด็จการ ช่วยกำจัดคู่แข่งทางการเมืองให้กับผู้นำเผด็จการอำนาจนิยม ปรากฏการณ์นี้ปรากฏมากในประเทศนอกเหนือจากยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ บ่อยครั้งคำพิพากษาเหล่านี้หยิบยืมหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นสากลมาใช้แบบบิดผันเพื่อจุดมุ่งหมายตรงกันข้าม หรือในบริบทที่ตรงกันข้ามกับประชาธิปไตย เป็นการอ้างหลักการสากลเพื่อทำลายหลักการสากลนั่นเองก็มี ในแง่นี้สิ่งที่ตุลาการกำลังคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองที่อ้างสิทธิเสรีภาพเพื่อทำลายสิทธิเสรีภาพนั่นเองเช่นกัน

2.4 แนวคิดเบื้องหลังมาตรการยุบพรรคการเมือง

เพราะฉะนั้น เบื้องหลังมาตรการการยุบพรรคการเมืองจึงประกอบไปด้วย **หนึ่ง** ความเชื่อว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญอันจะขาดมิได้ของประชาธิปไตยปัจจุบัน ซึ่งเป็นประชาธิปไตยผ่านตัวแทน พรรคการเมืองที่ดีช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย และพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยอาจทำลายระบอบลงไปได้ **สอง** หลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเอง ประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องฆ่าตัวตาย ซึ่งมีผู้อธิบายไว้หลายทฤษฎี เพื่อให้ความชอบธรรมว่าการยุบพรรคการเมืองหรือห้ามแนวคิดบางประการนั้นยังอยู่ภายในกรอบของประชาธิปไตยได้อย่างไร และ**สุดท้าย** คือ แนวคิดตุลาการภิวัตน์ ทั้งโครงสร้างกฎหมายที่อนุญาตให้ตุลาการเข้ามาตัดสินข้อพิพาทการเมือง และทัศนคติตุลาการว่าต้องเข้ามาช่วยระงับข้อพิพาทการเมืองทั้งหมดทำให้มาตรการยุบพรรคการเมืองกลายเป็นมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับดูแลพรรคการเมืองในหลายประเทศ

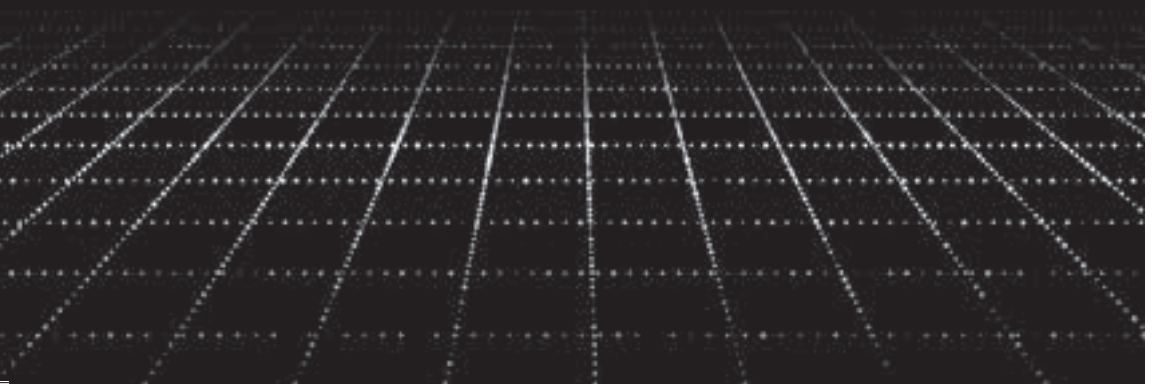




“

... เราจะประเมินได้อย่างไรว่า
การยุบพรรคการเมืองครั้งไหน
เป็นการยุบพรรคที่ “ดี”
ตามหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเอง
แล้วครั้งใดที่ “แย่”
เป็นการเบี่ยงเบนจากหลักการ ...

”



บทที่ 3

ประสบการณ์และแนวโน้ม การยุบพรรคการเมือง ในต่างประเทศ

จากจุดกำเนิดในประเทศเยอรมนี แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยป้องกันตนเองผ่านการยุบพรรคการเมืองที่เป็นปฏิบัติได้แพร่กระจายออกไปทั่วโลก ในยุโรปหลายประเทศบรรจุบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง ลงไปในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ในภูมิภาคอื่น ก็เช่นเดียวกัน ในแอฟริกา ละตินอเมริกา ตลอดจนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก⁵⁴ ล้วนมีการออกแบบกลไกยุบพรรคการเมืองอยู่ในระบบกฎหมายทั้งสิ้น ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ยุโรปมีการยุบพรรคการเมืองภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองไปแล้วอย่างน้อย 52 พรรคจาก 20 ประเทศ รวมทั้งจากตุรเคีย ซึ่งยุบพรรคการเมืองจำนวนมาก และคดีขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชน

⁵⁴ Anika Moroff, 'Party Bans in Africa – an empirical overview' (2010) 17 Democratization 618; Matthias Basedau et al, 'Ethnic Party Bans in Africa: A Research Agenda' (2007) 8 German Law Journal 617; Kent Roach, 'Anti-Terrorism and Militant Democracy: Some Western and Eastern Responses' in Sajo, *Militant Democracy*.

แห่งยุโรป (European Court of Human Rights)⁵⁵ ในตะวันออกกลาง มีกรณียุบพรรคจากอิสราเอล มีการยุบพรรคการเมืองในแอฟริกา ในเอเชีย ก็มีคดีความยุบพรรคเช่นกัน⁵⁶

หากสรุปอย่างคร่าวที่สุด พรรคการเมืองที่ถูกยุบมักจะมีเหตุต่อไปนี้ คือ **หนึ่ง** มีแนวคิดโน้มเอียงไปทางขวาจัด แนวคิดชาตินิยมเหยียดเชื้อชาติ รวมถึงลัทธิสุดโต่งทางศาสนา **สอง** มีแนวคิดโน้มเอียงไปทางซ้ายจัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้งการเมืองยุคสงครามเย็น พรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยในโลกตะวันตกที่สมานานแนวคิดสังคมนิยมถูกยุบ เหตุที่**สาม** ได้แก่ แนวคิดแบ่งแยกดินแดน **สี่** คือ แนวคตินิยมศาสนา ต่อต้านอุดมการณ์โลกวิสัย (anti-secularism) สี่เหตุแรกจะพบได้ทั่วไป ส่วนเหตุที่**ห้า** การแบ่งแยกเชื้อชาติ กระตุ้นความรุนแรงทางชาติพันธุ์และศาสนา เป็นเหตุยุบพรรคสำหรับประเทศในทวีปแอฟริกาซึ่งมีประสบการณ์ความรุนแรงเกี่ยวกับชาติพันธุ์สุดท้ายเมื่อสถานการณ์โลกเข้าสู่ยุคสงครามต่อต้านการก่อการร้าย บางประเทศจึงกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นหนึ่งในเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองด้วย

แต่กลไกยุบพรรคการเมืองนั้น อย่างที่แสดงให้เห็นในบทที่ผ่านมาว่า มีความขัดแย้งอยู่ในตัวเอง เนื่องจากเป็นกลไกที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของปวงชนและสะท้อนความคิดอุดมการณ์บางส่วนของสังคม การใช้อำนาจตุลาการยุบพรรคการเมือง อาจกลายเป็นปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ที่นำไปสู่ระบบตุลาการเป็นใหญ่ กดเสียงประชาชนไว้ได้ในที่สุด ผลของการยุบพรรคการเมืองอาจจะไม่ใช่ประชาธิปไตย แต่เป็นการสูญเสียคุณสมบัติสำคัญของประชาธิปไตย อาทิ พหุนิยม (political pluralism) หรืออาจจะ

⁵⁵ Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond* (Routledge 2015) 91

⁵⁶ Bourne & Barota, *Mapping Militant Democracy* 227-229.

นำไปสู่ความไม่สงบหรือความรุนแรงทางการเมืองอันเป็นปฏิกิริยาของประชาชนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น

ในทางปฏิบัติ แม้แต่ในกรณีที่ตรงไปตรงมาที่สุด การยุบพรรคการเมืองไม่อาจทำได้โดยง่าย มีข้อวิจารณ์อยู่เสมอถึงคุณภาพของกฎหมาย และการใช้กฎหมายโดยตุลาการ⁵⁷

เพราะฉะนั้น ในบทที่สามนี้ จะเป็นการสำรวจประสบการณ์และแนวโน้มเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ เมื่อแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองถูกนำไปปรับใช้ในสถานการณ์จริงทั่วโลก ซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบท ภูมิหลังทางสังคม ประวัติศาสตร์ และการเมือง โดยต้องการตอบคำถามสำคัญสามข้อ คือ **หนึ่ง** แนวคิดการยุบพรรคการเมืองถูกรับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างไร เหตุใดจึงต้องยุบพรรคการเมือง **สอง** มีการใช้บทบัญญัติดังกล่าวอย่างไรบ้าง ระดับของกฎหมายที่บัญญัติเรื่องการยุบพรรคการเมืองไว้ หน่วยงานต้นเรื่อง หน่วยงานผู้ชี้ขาด และโทษที่มาพร้อมกับการยุบพรรคการเมือง และ **สาม** ผลลัพธ์ของการยุบพรรคการเมืองนำไปสู่อะไรบ้าง เมื่ออำนาจตุลาการยุบพรรคการเมืองแล้วพิทักษ์ประชาธิปไตยได้หรือไม่ หรือแพ้วายกลายเป็นอำนาจนิยมเพื่อพิสูจน์ว่าแนวคิดยุบพรรคการเมืองนั้นยังใช้ได้อยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

ด้วยธรรมชาติของคำถาม การสำรวจประสบการณ์ของต่างประเทศจึงต้องสำรวจให้กว้างขวางกว่าในการศึกษาครั้งอื่น ๆ ซึ่งมักจำกัดไว้แค่บางประเทศที่เป็นที่รู้จักกันดี และข้อมูลการศึกษามีปริมาณมาก เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย การสำรวจประสบการณ์ให้ครบถ้วนมากขึ้นจำเป็นต้องมองข้ามกลุ่มประเทศ

⁵⁷ Victor Ferreres Comella, 'The New Regulation of Political Parties in Spain, and the Decision to Outlaw Batasuan' and Modechai Kremnitzer, 'Disqualification of Lists and Parties: The Israeli Case', in Sajo, *Militant Democracy*, 141-152 and 166-170.

ในยุโรป หรือประเทศกลุ่มโลกที่หนึ่ง (global north) ออกไปดูประสบการณ์ของประเทศนอกยุโรป (global south) ด้วย จึงจะให้ภาพที่เที่ยงตรงมากขึ้น แต่แน่นอนว่า การขยายขอบเขตการศึกษาไปยังประเทศนอกเหนือจากที่คุ้นชินกัน เช่น เยอรมนี สเปน หรือตุรเคีย ไปยังอิสราเอล และตัวอย่างในเอเชีย ได้แก่ ฮองกงและกัมพูชาด้วย ซึ่งหมายความว่า ข้อมูลของบางประเทศอาจจะครบถ้วนสมบูรณ์น้อยกว่า

3.1 มาตรฐานสากลในการยุบพรรคการเมือง

สิทธิของพลเมืองที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้ถูกรับรองในระดับสากลผ่านเอกสารสิทธิหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่ยังไม่มีความมาตรฐานสากลสำหรับการยุบพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ได้มีข้อเสนอว่าด้วยการห้าม การยุบพรรคการเมืองและมาตรการอื่น ๆ ที่ใกล้เคียง (Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures) ที่จัดทำโดย The European Commission on Democracy Through Law หรือเรียกสั้น ๆ ว่า คณะกรรมการเวนิส (Venice Commission) ลงวันที่ 10 มกราคม 2000 ตามคำร้องขอจาก The Secretary General of the Council of Europe ซึ่งดูแลกิจการของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จึงอาจยึดถือเป็นแนวทางสากลในการยุบพรรคการเมืองได้

คณะกรรมการเวนิสวางหลักสำหรับการยุบพรรคการเมืองไว้
7 ประการ⁵⁸

⁵⁸ The European Commission for Democracy Through Law, 'Guideline on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures' (10-11 December 1999).

- (1) รัฐต้องรับรองว่าประชาชนมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมพรรคการเมืองอย่างเสรี สิทธินี้ไม่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในปฏิญญายุโรป (European Convention of Human Rights) ก็จริง แต่อนุมาณได้จากเสรีภาพในข้อ 11 ของปฏิญญาฯ ที่รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มอย่างสงบและเสรีภาพในการสมาคม รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงออกตามข้อ 10 ด้วย ในขณะเดียวกัน ปฏิญญายุโรปไม่ได้ตัดความเป็นไปได้ที่จะจำกัดสิทธิเหล่านี้ ในข้อ 17 ระบุว่า ปฏิญญาฯ ไม่อาจถูกตีความไปในทางสนับสนุนบุคคลใดให้ทำลายสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การยุบพรรคการเมืองจึงสามารถกระทำได้
- (2) การจำกัดเสรีภาพของประชาชนผ่านกลไกควบคุมพรรคการเมืองนั้น จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในปฏิญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกฎหมายอื่น ๆ ทั้งในเวลาปกติ และยามฉุกเฉิน มาตรการยุบพรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องของกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนด้วย
- (3) การห้ามหรือยุบพรรคการเมืองจะทำได้ก็เฉพาะกรณีพรรคการเมืองที่สนับสนุนให้ใช้ความรุนแรงเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ กิจกรรมที่ต้องห้ามรวมถึงการก่อการร้าย การสู้รบด้วยอาวุธหรือองค์กรที่ทำกิจกรรมลับ ทั้งนี้ การรณรงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยสันติวิธีไม่ถือว่าเป็นการกระทำในข้อนี้ และไม่พึงถูกยุบ อารยประเทศย่อมมีช่องทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างสันติวิธี ทั้งผ่านการเลือกตั้งและกระบวนการประชามติ

- (4) พรรคการเมืองย่อมไม่ควรรับผิดชอบในการกระทำของสมาชิกเพียงคนเดียวคนหนึ่งที่ไม่ได้ผ่านการเห็นชอบจากพรรค อาชญากรรมที่พรรคจะถูกลงโทษได้ต้องมีหลักฐานว่า ผู้กระทำผิดได้รับการสนับสนุนโดยพรรคการเมือง หรือ การกระทำนั้นเป็นผลมาจากนโยบายหรือการอบรมจาก พรรคนั้น หากไม่ปรากฏหลักฐานเชื่อมโยงพรรคเข้ากับ การกระทำของบุคคลนั้น ๆ โทษที่พึงมีย่อมตกแก่ผู้กระทำ แต่ไม่ไปถึงพรรค
- (5) การยุบพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนอย่างร้ายแรง จึงควรใช้อย่างระมัดระวัง ควรถือเป็นมาตรการสุดท้าย เป็นข้อยกเว้น ไม่ใช่มาตรการหลัก ที่รัฐใช้สม่ำเสมอ รัฐต้องชั่งน้ำหนักผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ต่อระบอบประชาธิปไตย รัฐต้องมั่นใจว่ามีหลักฐานว่า มีภัยคุกคามจริง นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณาว่าสามารถใช้มาตรการที่ร้ายแรงน้อยกว่านี้ได้หรือไม่ เช่น การปรับ มาตรการทางปกครอง การลงโทษสมาชิกรายบุคคล
- (6) มาตรการยุบพรรคต้องเป็นผลของการใช้อำนาจตุลาการ เพื่อประกาศว่าการกระทำใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เป็นข้อยกเว้นของระบบ และต้องอยู่ภายใต้หลักความได้ สัดส่วน มาตรการยุบพรรคต้องอยู่บนพื้นฐานของพยาน หลักฐานที่น่าเชื่อถือเพียงพอ
- (7) มาตรการนี้ต้องถูกสั่งโดยศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญอื่นที่เทียบเคียงกันได้ ผ่านกระบวนการ ที่เคารพหลักประกันสิทธิ ความโปร่งใส และกระบวนการ พิจารณาคดีที่เป็นธรรม

โดยสรุป หัวใจสำคัญที่คณะกรรมการเวนิสแนะนำ คือ การยอมรับพรรคการเมืองในฐานะสิทธิพื้นฐานอันสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย การยืนยันว่าความผิดที่นำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้ต้องร้ายแรง และเป็นความผิดโดยพรรค สุดท้าย คือ อำนาจตุลาการเป็นผู้สั่งยุบพรรคได้ ภายใต้กระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

3.2 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในเยอรมนี

เยอรมนีเป็นหนึ่งในตัวอย่างของประเทศที่เผชิญกับภัยจากพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จนเป็นจุดกำเนิดแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเอง ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคนาซียึดกุมอำนาจและนำประเทศเข้าสู่สงคราม ระหว่างสงครามดำเนินไป รัฐบาลเยอรมันดำเนินการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว และชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ทั่วภาคพื้นยุโรป ภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมสุดโต่งที่เหยียดหยามชาติพันธุ์อื่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แม้เยอรมนีจะพ่ายแพ้ ผู้นำพรรคนาซีและกองทัพเยอรมันจำนวนมากจะถูกลงโทษในฐานะอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ แต่อุดมการณ์ชาตินิยมแบบนาซี ซึ่งถือว่าสายเลือดอารยันของตนนั้นประเสริฐที่สุด มิได้สูญหายไป ยังมีผู้พยายามก่อตั้งพรรคการเมืองที่สมทานแนวคิดนาซีใหม่ขึ้นมาอีกพร้อมกันนั้น การสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่สองแบ่งโลกออกเป็นสองค่าย คือ เสรีนิยม และคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นภัยคุกคามใหม่ต่อสาธารณรัฐเยอรมนีตะวันตก เยอรมนีจึงเป็นประเทศแรก ๆ ที่รับแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองของ Lowenstein เข้ามาในรัฐธรรมนูญ ในแห่งหนึ่ง รัฐธรรมนูญเยอรมนีให้สถานะพิเศษยิ่งแก่พรรคการเมืองในฐานะปัจจัยพื้นฐานของการสร้างประชาธิปไตย ในอีกแง่ก็กำหนดบทลงโทษเข้มงวดกำกับไว้ด้วย มีกฎหมายทั้งรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง และควบคุม ตลอดจนลงโทษกิจกรรมของพรรคการเมืองด้วย

เยอรมนีรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ
(grundgesetz 1949) มาตรา 21 ดังนี้⁵⁹

- (1) พรรคการเมืองเข้าร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองย่อมถูกจัดตั้งได้โดยเสรี โครงสร้างภายในพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินทุนและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินต่อสาธารณะ
- (2) พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายหรือที่สมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวมีพฤติการณ์มุ่งที่จะลิดรอนหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic basic order) หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นพรรคการเมืองที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- (3) พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายหรือที่สมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวมีพฤติการณ์มุ่งที่จะลิดรอนหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic basic order) หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อาจถูกกันออกจากการช่วยเหลือทางการเงินโดยรัฐ หากพรรคการเมืองถูกกีดกันออกจริง ความช่วยเหลือทางการเงินใด ๆ จะต้องหยุดลง
- (4) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามวรรค (2) และการกีดกันความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรค (3)

⁵⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 21.

- (5) รายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหพันธ์

โดยสรุป พรรคการเมืองจะถูกยุบได้ด้วยสองสาเหตุ คือ

หนึ่ง มีพฤติการณ์มุ่งที่จะลิดรอนหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic basic order) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยอธิบายไว้ว่า หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ไม่รวมถึงทรราชย์หรือการปกครองตามอำเภอใจ เป็นการปกครองซึ่งนำเสนอรัฐบาลภายใต้หลักนิติธรรม และสิทธิของปวงชนในการกำหนดอนาคตตนเองตามหลักเสียงข้างมาก และเสรีภาพและความเสมอภาค หลักการพื้นฐานนี้ประกอบด้วยอย่างน้อยที่สุด การเคารพสิทธิเสรีภาพตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและการพัฒนา หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความรับผิดชอบของรัฐบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการมีหลายพรรคการเมือง และความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมืองทุกพรรค

สอง เป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องไปกับมาตรา 79 (3) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำไม่ได้ ถ้ากระทบรูปแบบสหพันธ์รัฐ การมีส่วนร่วมของมลรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือหลักการในมาตรา 1 นั่นคือ หลักการรับรองสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิทธิอันติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา 20 หลักการว่าสหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นสิ่งคมนิยมประชาธิปไตย หน่วยงานรัฐมีหน้าที่เคารพรัฐธรรมนูญ และประชาชนมีสิทธิต่อต้านความพยายามทำลายรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานการเมือง รัฐสภา วุฒิสภา หรือฝ่ายบริหารสามารถร้องขอให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ ผู้พิจารณาคำร้อง คือ ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น พึงรักษาความเป็นกลางและป้องกันรัฐบาลใช้กลไกยุบพรรคการเมืองเพื่อกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ หากเป็นสมาคมอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง จะอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จนถึงปัจจุบัน มีคำร้องขอยุบพรรคการเมืองเพียงห้าครั้ง และประสบความสำเร็จแค่สองครั้งใน ค.ศ. 1952 และ ค.ศ. 1956 คือ การยุบพรรคนาซีใหม่ (Socialist Reich Party (SRP)) และพรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน (Kommunistische Partei Deutschlands (KDP)) ตามลำดับ

ทั้งพรรค SRP และ KDP นั้น ถูกยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคอย่างรวดเร็วเพียงไม่กี่วันหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ แต่ในขณะที่พรรค SRP ถูกยุบอย่างรวดเร็ว การพิจารณาคดียุบพรรค KDP นั้นใช้เวลาอีกหลายปีก่อนศาลจะลงความเห็นให้ยุบพรรคได้⁶⁰ ความแตกต่างตรงนี้อาจอธิบายได้จากบริบทประวัติศาสตร์ เพราะความเสียหายจากแนวคิดชาตินิยมขว้างัดนั้นได้พิสูจน์ให้เห็นชัดเจนระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่ผลร้ายของแนวคิดคอมมิวนิสต์นั้นไม่กระจ่างนักจึงต้องใช้เวลาตัดสินใจ

พรรค SRP สืบทอดอุดมการณ์นาซี ก่อตั้งขึ้นโดยนายทหารจาก Wehrmacht ผู้ศรัทธาในอุดมการณ์นาซี มีนโยบายรวมชาติเยอรมนีตะวันออก ตะวันตก เพื่อสร้างยุโรปภายใต้การนำของอาณาจักรไรช์เป็นทางเลือกนอกจากทุนนิยมและสังคมนิยมซึ่งกำลังครอบครองยุโรปในขณะนั้น นอกจากนั้น ยังปฏิเสธว่าการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้นจริง และสนับสนุนนโยบายกวาดล้างชาวยิว สมาชิกหลายคนเป็นอดีตสมาชิกกองกำลัง SS และ SA ของพรรคนาซี มีการจัดตั้งกองกำลัง และโครงสร้างการบริหารพรรค

⁶⁰ Tyulkin, *Militant Democracy* 75.

ไม่เป็นประชาธิปไตย เน้นการเชื่อฟังผู้นำสูงสุดในพรรค มีการยุบสมาชิกไม่ให้เชื่อฟังกฎหมายและสนับสนุนความรุนแรง⁶¹

สำหรับพรรค KPD นอกจากจะสมานานอุดมการณ์คอมมิวนิสต์แล้วยังมีทัศนคติก้าวร้าวเป็นปฏิปักษ์กับรัฐ (actively fighting, aggressive, attitude) เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่นที่ยึดในอุดมการณ์สังคมนิยมเช่นกัน อาทิ พรรค SDP ที่ไม่ได้มีเป้าหมาย และพฤติกรรมเป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตย พรรค KPD มุ่งล้มล้างระบอบเสรีประชาธิปไตยเพื่อจัดตั้งเผด็จการกรรมาชีพ (Dictatorship of the Proletariat) ซึ่งขัดหรือแย้งกับอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเป็นหัวใจสำคัญ⁶²

จะเห็นว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองของเยอรมนีนั้น เกิดจากภัยคุกคามทั้งใหม่และเก่า และทั้งจากฝ่ายขวาและซ้ายของอุดมการณ์การเมือง อาจสรุปได้ว่า เหตุของการยุบพรรคการเมืองนั้น คือ การป้องกันลัทธิสุดโต่ง ไม่ว่าจะเป็นชาตินิยมขวาจัดสุดโต่งแบบนาซี หรือสังคมนิยมสุดโต่งแบบคอมมิวนิสต์

เมื่อถูกยุบพรรคไปแล้ว ทั้ง SRP และ KPD ไม่อาจจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาได้อีก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งห้ามขึ้นทะเบียน และยุบสมาคมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคที่ถูกยุบก็สิ้นสุดสมาชิกภาพ แต่ไม่มีการตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

แต่ที่น่าสนใจคือ การยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นในขณะที่เยอรมนีเป็นประเทศประชาธิปไตยใหม่เมื่อระบบยังไม่มั่นคง แต่หลังจาก ค.ศ. 1956 เยอรมนีไม่มีการยุบพรรคการเมืองอีก คำฟ้องอีกสามครั้งถูกปฏิเสธ

⁶¹ ณรงค์เดช 86-88.

⁶² ณรงค์เดช 85-86.

สองครั้งเพราะศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าพรรคการเมืองที่ถูกร้องไม่ได้มีเป้าประสงค์ จะได้มาซึ่งอำนาจการเมืองดังเช่นพรรคการเมืองที่แท้จริง ส่วนคำฟ้อง รายสุดท้ายใน ค.ศ. 2002 ถูกตีตกไปเพราะกระบวนการแสวงหาหลักฐาน ของรัฐบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทบลสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดี อย่างเป็นธรรม เนื่องจากพยานหลักฐานจำนวนมากได้มาจากสายข่าวที่แฝงตัว อยู่ในพรรคมานานหลายปี⁶³ ปัจจุบัน การควบคุมกิจกรรมของพรรคการเมือง หลีกเลียงมาตรการยุบพรรคการเมือง และใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าแทน อาทิ การตัดเงินช่วยเหลือ หรือห้ามสมาชิกเป็นรายบุคคลลงแข่งขัน ในการเลือกตั้ง⁶⁴ ความเปลี่ยนแปลงตรงนี้สะท้อนให้เห็นความเติบโตและ แข็งแรงของระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีที่มากพอจะรับมือกับภัยคุกคาม ดังกล่าวได้โดยไม่ต้องใช้วิธีการยุบพรรคการเมืองอีก

3.3 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในสเปน

สเปนไม่ได้ผ่านประสบการณ์สงครามโลกครั้งที่สองดังเช่นประเทศ อื่นในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากสงครามกลางเมืองระหว่างช่วงปี 1936-1939 และการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการของนายพลฟรานซิสโก ฟรังโก จนถึงปี 1975 เมื่อฟรังโกเสียชีวิตจึงได้เปลี่ยนจากรบอบสาธารณรัฐเข้าสู่ ระบอบประชาธิปไตยอันมีกษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญ สเปนจึงไม่ได้เผชิญภัยคุกคาม เหมือนดังเช่นประเทศอื่นในยุโรป ทั้งอุดมการณ์ชาตินิยมนาซี และคอมมิวนิสต์ ภายใต้เผด็จการฟรังโก สเปนปราบปรามทั้งคอมมิวนิสต์ และขบวนการแบ่งแยก ดินแดน ซึ่งกลับฟื้นคืนมาเมื่อสเปนเข้าสู่ประชาธิปไตย⁶⁵

⁶³ Tyulkina, 80.

⁶⁴ ณรงค์เดช 112-114.

⁶⁵ Leslie Turano, Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism, (2003) 1 International Journal of Constitutional Law 730, 731.

เนื่องจากประสบการณ์ภายใต้เผด็จการฟรังโก รัฐธรรมนูญสเปน จึงบัญญัติรับรองความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 6 ของ รัฐธรรมนูญ 1978 แยกจากเสรีภาพในการรวมกลุ่มธรรมดาในมาตรา 22 ที่รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ซึ่งต้องไม่มีวัตถุประสงค์หรือ วิธีการแบบอาชญากร⁶⁶ โดยมาตรา 6 เน้นย้ำความสำคัญของระบบ พรรคการเมืองหลายพรรค “พรรคการเมืองเป็นการแสดงออกของพหุนิยม ทางการเมือง พรรคการเมืองส่งเสริมการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน และเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การจัดตั้งและ กิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปได้อย่างเสรีราบที่พรรคการเมือง ยังเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โครงสร้างภายใน และการปฏิบัติหน้าที่ ต้องเป็นประชาธิปไตย”⁶⁷ แต่สเปนไม่บัญญัติต่อมการณ์หรือการกระทำ ที่อาจเข้าข่ายให้ถูกยุบพรรคได้ และไม่บัญญัติการยุบพรรคการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญ สาเหตุหนึ่งเพราะสมาชิกการเมืองฝ่ายซ้ายที่เข้าสู่กระบวนการ จัดทำรัฐธรรมนูญนั้นคัดค้านไว้ ด้วยเกรงว่าหากสเปนบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตามอย่างเยอรมนีแล้วอาจเปิดโอกาสให้รัฐบาลยุบพรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ได้⁶⁸

สเปนไม่มีกฎหมายเรื่องการยุบพรรคการเมือง จนกระทั่งปี 2002 ได้มีการตรากฎหมายควบคุมพรรคการเมืองฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งระบุชัดเจนว่า รัฐบาลเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของเอกชนที่สำคัญยิ่ง ต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นมีช่องโหว่ เนื่องจาก ไม่มีกลไกบังคับให้พรรคการเมืองเคารพกฎหมาย และมีโครงสร้างภายใน และการปฏิบัติหน้าที่เป็นประชาธิปไตยได้

⁶⁶ The Spanish Constitution (1978), article 22.

⁶⁷ The Spanish Constitution (1978), article 6.

⁶⁸ Turano, *Spain* 731-732.

ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง (Ley Orgánica de Partidos Políticos, LOPP) หมวด 2 มาตรา 9 บัญญัติการกระทำที่กฎหมายห้ามพรรคการเมืองกระทำ พรรคการเมืองต้องเคารพหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การกระทำต่อไปนี้ถือว่าละเมิดหลักการพื้นฐานหากพรรคการเมืองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ซ้ำ ๆ กัน คือ⁶⁹

- (1) ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยการสนับสนุนให้ความชอบธรรม หรือแก้ต่างให้การโจมตีชีวิตหรือศักดิ์ศรีของบุคคลอื่น หรือการกีดกันแบ่งแยก การล่วงละเมิดบุคคลด้วยเหตุผลด้านอุดมการณ์ ความเชื่อ ศาสนา สัญชาติ เชื้อชาติ เพศ หรือเพศสภาพ
- (2) ส่งเสริมหรือร่วมมือให้เกิดความรุนแรง เพื่อเป็นเครื่องมือบรรลุมวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือเป็นเครื่องมือทำลายเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายทางการเมือง
- (3) ช่วยเหลือ และให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่องค์กรก่อการร้าย ซึ่งมีเป้าหมายด้อยค่ารัฐธรรมนูญ

มาตรา 9 ยังให้ตัวอย่างของการกระทำที่ให้สันนิษฐานว่าเข้าข่ายมาตรา 9 (3) ได้แก่

- (a) ให้การสนับสนุนทางการเมือง ทั้งโดยเปิดเผยหรือปริยาย แก่การก่อการร้าย โดยด้อยค่าความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

⁶⁹ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, Artículo 9 Actividad. ดู ฌรงค์เดช, 133-136.

- (i) ปิดบังการกระทำที่จะนำไปสู่ความไม่สงบ การคุกคาม ชมชู้หรือชู้เชิญ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือเหตุรุนแรง

ทั้ง 9 ข้อนี้ต้องกระทำซ้ำ ๆ อย่างเป็นระบบจนอนุมานได้ว่า พรรคการเมืองทั้งพรรครับการกระทำนั้นเป็นขององค์กร ตัวอย่างเช่น การใช้เครื่องหมายของกลุ่มหัวรุนแรงบนเวทีหาเสียง นำเงินอุดหนุนที่กฎหมายจัดสรรให้พรรคไปให้แก่กลุ่มก่อการร้าย และจัดพิธีมอบเงินช่วยเหลือครอบครัวของมีระเบิดพลีชีพ

การยุบพรรคตามเหตุในมาตรา 9 ผู้ริเริ่มยื่นคำฟ้องได้ คือ รัฐบาลและอัยการสูงสุดเท่านั้น ส่วนศาลที่สามารถสั่งยุบพรรคได้ คือ แผนกคดีพิเศษ (sala especial) ในศาลฎีกา (Tribunal Supremo) ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานแผนกคดีต่าง ๆ ในศาลฎีกา 5 คน ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีอาวุโสสูงสุดและต่ำสุดในแต่ละแผนก แผนกละ 2 คน รวม 16 คน

ผลร้ายของการยุบพรรคนั้น จำกัดอยู่ที่พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไปและไม่อาจตั้งพรรคการเมืองที่มีการดำเนินการคล้ายกันได้ แต่สมาชิกพรรคยังมีสิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองอื่น หรือลงสมัครรับเลือกตั้งได้ตราบที่พรรคใหม่ไม่มีลักษณะคล้ายคลึงกับพรรคเดิม สถานการณ์เป็นสมาชิกรัฐสภาที่ไม่สิ้นสุดลง

ข้อน่าสังเกตคือ กฎหมาย LOPP ใหม่นี้เป็นความตกลงกันระหว่างพรรครัฐบาลและฝ่ายค้าน (bi-partisan bill)⁷⁰ เหตุที่สเปนตรากฎหมาย LOPP ฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นปฏิกิริยาต่อการก่อการร้ายของกลุ่มแบ่งแยกดินแดน สเปนมีขบวนการแบ่งแยกดินแดนจำนวนมาก หลายขบวนการมุ่งใช้ความรุนแรงเป็นหนทางสู่ข้อเรียกร้องของตน กลุ่มเหล่านี้ถูกปราบปรามกดดันอย่างหนักในช่วงเผด็จการฟรังโก เมื่อสเปนกลายเป็นประชาธิปไตยได้อนุญาตให้แคว้นเหล่านี้มีสิทธิในการปกครองตัวเองมากขึ้น แต่ก็ไม่อาจ

⁷⁰ Comella, 133.

หยุดยั้งกลุ่มที่เรียกร้องเอกราชด้วยวิถีความรุนแรงได้⁷¹

หนึ่งในกลุ่มที่โดดเด่นที่สุด คือ ขบวนการเรียกร้องเอกราช แคว้นบาสก์ (ETA) ซึ่งลงมือก่อเหตุฆาตกรรมและวางระเบิดอย่างต่อเนื่อง ETA มีปีกการเมืองเป็นพรรคการเมือง หนึ่งในนั้นคือ Batasuna ทั้ง ETA และ Batasuna ถูกสหภาพยุโรปขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรก่อการร้ายในปี 2001 และ 2003 ตามลำดับ⁷² แต่ในขณะเดียวกัน Batasuna ประสบความสำเร็จทางการเมืองไม่น้อย การเลือกตั้งในแคว้นบาสก์ทุกครั้ง Batasuna ได้ที่นั่งประมาณร้อยละสิบเป็นอย่างน้อย และในระดับชาติได้ที่นั่งในสภาถึงห้าที่ แต่ Batasuna ก็ไม่ใช่เสียงส่วนใหญ่ในแคว้นบาสก์ ในสภาแคว้นบาสก์เอง ก็มีพรรคการเมืองที่มีแนวคิดเรียกร้องอัตตาณัติผ่านสันติวิธีมากกว่า ความรุนแรง (PNV)⁷³ Batasuna ใช้พื้นที่การเมืองของตนเพื่อแสดงออก สนับสนุนกิจกรรมของ ETA มีสมาชิกของพรรคบางส่วนถูกจับเพราะกิจกรรมของ ETA⁷⁴

ถ้าพิจารณาจากมาตรา 22 ของรัฐธรรมนูญจะพบว่า พรรคการเมือง และสมาคมอื่น ๆ ถูกห้ามไม่ให้ก่ออาชญากรรม แต่มาตรฐานในการพิสูจน์ ความเกี่ยวข้องระหว่าง Batasuna และ ETA นั้น ไม่หนักแน่นพอจะเป็น การพิสูจน์ให้สิ้นข้อสงสัยอันสมเหตุผล (proven beyond reasonable doubt) ซึ่งเป็นมาตรฐานความรับผิดชอบทางอาญา LOPP จึงบัญญัติมาตรา 9 ขึ้นมา เพื่อสร้างมาตรฐานความรับผิดใหม่ที่เรียกว่า “ความผิดทางรัฐธรรมนูญ”

⁷¹ Thomas Ayres, ‘Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties under the European Convention of Human Rights’ (2004) 27, Boston College International and Comparative Law Review 99, 100; Tyulkina, 126-127.

⁷² Ayres, 100-101

⁷³ Comello, 134-135; Tyulkina 129.

⁷⁴ Comello, 134.

(constitutional illegality) ซึ่งไม่ขัดแย้งกับความรับผิดชอบทางอาญา⁷⁵ โดยอ้างว่า เหตุที่ LOPP ใช้มาตรฐานการพิสูจน์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานทางอาญาได้ก็เพราะ ไม่มีบุคคลต้องรับโทษทางอาญา มีแต่การยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหาร ตรงนี้มีข้อถกเถียงเกิดขึ้นว่า มาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญนั้น สามารถสร้างเงื่อนไขข้อจำกัดใหม่เพิ่มขึ้นจากข้อจำกัดในมาตรา 22 ได้หรือไม่

วันที่ 4 สิงหาคม 2002 กลุ่ม ETA วางระเบิดรถยนต์ในเมือง Santa Pola มีผู้บริสุทธิ์เสียชีวิตสองคน Batasuna ไม่ยอมประณามการก่อการร้ายครั้งนี้ วันที่ 2 กันยายน 2002 อัยการสูงสุดจึงเริ่มดำเนินคดียุบพรรคการเมืองต่อศาลพิเศษ หลัก ๆ ข้อหา คือ Batasuna มีทัศนคติสนับสนุนการก่อการร้าย แสดงความเห็นชอบกับ ETA ให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ และข่มขู่พรรคการเมืองอื่น หลักฐานสำคัญของการสนับสนุนการก่อการร้าย คือ การที่ Batasuna ไม่ยอมประณามการก่อการร้ายข้างต้น

แต่การยุบพรรค Batasuna ไม่ได้ทำได้โดยง่าย รัฐบาลแคว้นบาสก์ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในวันที่ 27 กันยายน 2002 ให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ LOPP ในประเด็นต่อไปนี้ คือ (1) การยุบพรรคนั้นเป็นการลงโทษซ้ำกับคดีอาญาในความผิดเดียวกัน (2) การยุบพรรคโดย LOPP เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง (3) การยุบพรรคเป็นการละเมิดสิทธิรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง และ (4) การยุบพรรคเป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิด ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า LOPP ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วในวันที่ 12 มีนาคม 2003 โดยให้เหตุผลว่าการยุบพรรคนั้นใช้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลังจาก LOPP ผลบังคับใช้แล้ว ศาลจะไม่นำพฤติกรรมที่มีมาก่อนหน้านั้นเป็นเหตุ แต่อาจจะนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาได้ เพราะการพิจารณาว่า

⁷⁵ Comello, 138-139.

มีพฤติกรรมซ้ำ ๆ หรือไม่นั้น อาจนำพฤติกรรมในอดีตที่ยังดำเนินอยู่มาพิจารณาได้นอกจากนี้ ศาลยังเห็นว่ามาตรการยุบพรรคมีความจำเป็นและได้สัดส่วนแล้ว⁷⁶ โดยศาลแผนกพิเศษประกาศยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค Batasuna เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2003⁷⁷ พรรค Batasuna พยายามยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และภายหลังยื่นต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป แต่ก็ถูกปฏิเสธทั้งคู่

แน่นอนก็ยังมีเสียงวิจารณ์ LOPP ว่าเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทั้งหมดแล้ว เป็นการตรากฎหมายเพื่อเอาผิด Batasuna โดยเฉพาะเจาะจง⁷⁸ ชัดกับหลักการว่ากฎหมายนั้นต้องมุ่งให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และเมื่อกฎหมายนี้ประกาศใช้แล้ว แม้จะตั้งใจนำมาใช้กับ Batasuna โดยเฉพาะ แต่ก็เปิดช่องให้รัฐบาลต่อ ๆ ไป ใช้กฎหมายฉบับนี้ยุบพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้ เพราะการเขียนตัวบทเปิดช่องไว้กว้างขวางมาก ในมาตรา 9 (2) ไม่ได้ระบุว่าต้องมีการกระทำความผิดด้วยความรุนแรงเท่านั้น เพียงแค่มีอุดมการณ์ชัดกับรัฐธรรมนูญก็ยุบได้แล้ว⁷⁹ และท้ายที่สุด มีผู้วิจารณ์ว่าการยุบพรรคว่าเป็นแค่การรับมือที่ปลายเหตุ เพราะไม่ได้มุ่งแก้ไขต้นเหตุโดยตรง มีแต่จะผลักดันให้ผู้ออกการร้ายหลบซ่อนลงใต้ดิน ยากแก่การปราบปราม⁸⁰ ซึ่งคงต้องเฝ้าระวังกันต่อไป แต่จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลสเปนก็ยังไม่ทำที่จะยุบพรรคการเมืองอื่นเพิ่มอีก

⁷⁶ วรรคค้ดเคช 151-156.

⁷⁷ Turano, *Spain* 739-740.

⁷⁸ Comello, 146-147.

⁷⁹ Tyulkina, 133.

⁸⁰ Turano, 738-739.

3.4 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในตุรเคีย

ประสบการณ์ของตุรเคียแตกต่างจากประสบการณ์ของประเทศอื่นในยุโรปมาก รัฐตุรเคียก่อตั้งขึ้นในปี 1946 โดยมุสตาฟา เคมาล อะตาเติร์ก ผู้มุ่งมั่นจะสร้างรัฐสมัยใหม่ อะตาเติร์กจึงกำหนดให้หลักการโลกวิสัยเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐตุรเคียและบัญญัติลงไปในรัฐธรรมนูญด้วย แต่ในความเป็นจริง ชาวเติร์กจำนวนมากเป็นมุสลิมผู้มีแนวโน้มจะเคร่งศาสนา และภายในรัฐมีปัญหาชนกลุ่มน้อยชาวเคิร์ดที่ประสงค์จะเรียกร้องอัตตาณัติหรือจัดตั้งเขตปกครองตนเอง ตุรเคียจัดการแก้ปัญหาด้วยการยุบพรรคการเมืองจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อคุณภาพประชาธิปไตยของตนเอง

ในรัฐธรรมนูญ 1982 มาตรา 2 บัญญัติว่าสาธารณรัฐตุรเคียต้องเป็นรัฐประชาธิปไตย โลกาวิสัย และสังคมนิยม ที่ปกครองโดยหลักนิติธรรม⁸¹ มาตรา 3 บัญญัติว่าตุรเคียเป็นรัฐหนึ่งเดียวกันแบ่งแยกมิได้⁸² และมาตรา 4 ห้ามแก้ไขลักษณะข้างต้นของรัฐธรรมนูญตุรเคีย⁸³ เป็นเครื่องบ่งชี้ความสำคัญของหลักการเหล่านี้ ทั้งหลักการประชาธิปไตย หลักการโลกวิสัย และหลักการรัฐเดี่ยว ซึ่งทั้งสามประการล้วนเป็นพื้นฐานข้ออ้างการยุบพรรคการเมืองต่อไป

มาตรา 68 บัญญัติเรื่องพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ในวรรคสี่ระบุว่าระเบียบ แผนการดำเนินงาน ตลอดจนกิจกรรมของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับอธิปไตยของรัฐ เอกราชทางดินแดนและชาติ สิทธิมนุษยชน หลักการความเสมอภาคและหลักนิติธรรม อธิปไตย หลักการประชาธิปไตย และโลกวิสัย พรรคการเมืองจะต้องไม่ส่งเสริมสนับสนุนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพรรราชย์ หรือกระตุ้นความเกลียดชัง⁸⁴

⁸¹ The Constitution of the Republic of Turkey (1982), Article 2.

⁸² Article 3.

⁸³ Article 4.

⁸⁴ Article 68.

ในมาตรา 69 การยุบพรรคการเมืองมีสองแบบ **แบบแรก**คือการยุบพรรคการเมืองถาวร ซึ่งจะยุบได้ก็เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่เพียงแต่แผนงานของพรรคจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่พรรคการเมืองนั้นเป็นศูนย์กลางของการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วย หากถูกยุบพรรคถาวรสมาชิกพรรคไม่อาจจัดตั้งพรรคแบบเดียวกันขึ้นมาได้อีก และถูกตัดสิทธิทางการเมืองห้าปี แต่**แบบที่สอง**การยุบพรรคการเมืองทั่วไปนั้นไม่มีบทลงโทษ เช่นว่านี้ มาตรา 69 นี้เป็นผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1995 เพื่อบรรเทาความรุนแรงของมาตรการยุบพรรคการเมือง⁸⁵

ในกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 98 อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ร้องขอยุบพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยใช้เสียงสามในห้า ส่วนเหตุแห่งการยุบพรรคนั้นให้เป็นที่ไปตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ⁸⁶

ดังนั้น ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสาธารณรัฐเป็นต้นมา ตระกูลดำเนินการยุบพรรคการเมืองมาแล้วอย่างน้อย 24 พรรค บางพรรคถูกยุบหลายครั้งภายใต้ชื่อแตกต่างกัน⁸⁷ เหตุหลัก ๆ ที่นำไปสู่การยุบพรรคการเมือง คือ **หนึ่ง** กระทบบเอกภาพทางดินแดน และ**สอง** ขัดหลักการโลกวิสัย ข้อแรกนั้นมุ่งไปที่พรรคการเมืองของชาวเคิร์ดซึ่งเรียกร้องการปกครองตนเอง ข้อสองมุ่งไปยังพรรคการเมืองที่ต้องการสถาปนารัฐอิสลามขึ้น

พรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น หลายครั้งเป็นพรรคขนาดใหญ่ มีที่นั่งในสภาและผู้สนับสนุนจำนวนมากไม่น้อยแต่ก็ถูกยุบ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่ามาตรการดังกล่าวสะท้อนลักษณะอำนาจนิยมที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สมัยของอะตาเตร์ก

⁸⁵ Article 69.

⁸⁶ Law on Political Parties No. 2820 (1983), article 98.

⁸⁷ Bourne & Barota, 228-229; Tyulkina, 169.

พรรคการเมืองที่ถูกยุบด้วยเหตุละเมิดหลักการรัฐเดี่ยวนั้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์เคิร์ด และกลุ่มการเมือง PKK ของชาวเคิร์ด ซึ่งสาเหตุที่นำไปสู่การยุบพรรคนั้นมีตั้งแต่มีสายสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่ม PKK ซึ่งถูกถือว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายในตุรเคีย ไปจนถึงสาเหตุ อาทิ ข้อเรียกร้องบางอย่างที่โน้มเอียงไปในทางหลักการสหพันธรัฐ (federalism) เช่น การเปิดกว้างด้านอัตลักษณ์ข้ามเส้นแบ่งเคิร์ก-เคิร์ด การเรียกร้องสิทธิด้านภาษาและวัฒนธรรม⁸⁸

ในด้านหลักการโลกวิสัยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญตุรเคียยุบพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยที่แสดงออกโน้มเอียงไปในทางปฏิเสธหลักการโลกวิสัย แม้การแสดงออกนั้นจะเล็กน้อยเท่าใดก็ตามที่ ไม่ว่าจะเป็นข้อเรียกร้องให้บรรจุวิชาศาสนาลงในหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนนโยบายใส่ผ้าคลุมหน้า การขอให้นำกฎหมายอิสลามมาใช้ในระบบกฎหมายตุรเคีย ตลอดจนไปถึงเรื่องอย่างเช่นการออกเสียงสระในระบบพยัญชนะ⁸⁹

หนึ่งในกรณีศึกษาเรื่องการยุบพรรคเพื่อปกป้องหลักการโลกวิสัย คือ การยุบพรรค Refah Party ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในระบบการเมืองตุรเคีย⁹⁰ แต่ในปี 1998 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติยุบพรรค Refah โดยให้เหตุผลว่า กิจกรรมและคำพูดของหัวหน้าพรรค ซึ่งเรียกร้องให้นำกฎหมายอิสลามมาใช้ควบคู่กับกฎหมายทั่วไป ข้อเรียกร้องดังกล่าวถูกมองว่านำไปสู่การเลือกปฏิบัติทางศาสนาและการแตกสามัคคีของชาติในที่สุด⁹¹

ข้อวิจารณ์ในคดีพรรค Refah คือ ศาลรัฐธรรมนูญอ้างถึงแต่คำพูดและการกระทำของหัวหน้าพรรคโดยไม่พิจารณาถึงแผนดำเนินงานของพรรค

⁸⁸ Tyulkina 171, 173.

⁸⁹ Tyulkina 174.

⁹⁰ Tyulkina 173.

⁹¹ Tyulkina 175.

ว่าบรรจหัวข้อดังกล่าวไว้หรือไม่ นอกจากนี้ พรรคยังไม่ได้เริ่มการกระทำใด เพียงแค่นำเสนออย่างสันติ จึงไม่ควรถูกยุบ⁹²

โดยรวมแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญตุรเคียยุบพรรคการเมืองได้ง่ายดายมาก โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าพรรคการเมืองดังกล่าวถูกลงโทษได้สัดส่วนหรือไม่ แต่กลับสร้างผลเสียต่อระบบการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเหล่านี้ไม่ได้ถูกยุบถาวรต่างหากันสร้างพรรคการเมืองสำรองและกระทำการอย่างต่อเนื่องไป การยุบพรรคการเมืองจึงไม่ได้แก้ไขปัญหา⁹³ ดังที่เห็นชัด คือ การยุบพรรคการเมืองเพื่อปกป้องหลักการโลกวิสัยแต่ความเป็นจริงก็คือประชาชนชาวตุรเคียส่วนมากเป็นมุสลิม และมีท่าทีเป็นบวกกับการใส่ผ้าคลุมศีรษะ แม้ว่าทางการจะประณามก็ตามที่⁹⁴

หลายครั้ง คดียุบพรรคการเมืองในตุรเคียถูกร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ซึ่งได้วางหลักหลายข้อเกี่ยวกับการยุบพรรคไว้ หนึ่งในคดีนั้น คือ The United Communist Party v. Turkey (1998) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรค TBKP นี้เพียงเพราะในชื่อมีคำว่าคอมมิวนิสต์ หัวหน้าพรรค TBKP จึงฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนต่อไป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเห็นว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แต่รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธินั้น เพียงแต่การตีความเรื่องเหตุจำกัดสิทธิ ต้องตีความให้เคร่งครัด นอกจากนี้ ประชาธิปไตยย่อมต้องการความหลากหลายทางการเมือง (political plurality) ลำพังการนำเสนอแนวคิดอย่างสงบ และการเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนพูดคุยกัน ไม่ใช่การบ่อนทำลายประชาธิปไตย ในกรณีนี้ พรรค TBKP ยังไม่ได้แม้แต่เริ่มกิจกรรมการเมือง

⁹² Tyulkina 174.

⁹³ Yusuf Sevki Hakyemez, 'Containing the Political Space: Party Closures and the Constitutional Court in Turkey' (2008) 10 Insight Turkey 135, 141-142.

⁹⁴ Tyulkina 178-179.

เลยด้วยซ้ำ ดังนั้น ศาลเห็นว่ามาตรการยุบพรรคของตุรเคียไม่ได้สัดส่วน และขัดต่อสิทธิมนุษยชน⁹⁵ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปยังตัดสินให้การยุบพรรคของตุรเคียอีกหลายครั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เหตุผลว่าการเรียกร้องความเปลี่ยนแปลง แม้จะขัดกับระบอบการเมืองและกฎหมายที่เป็นอยู่ แต่หากเรียกร้องโดยสันติ ย่อมอยู่ในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครอง⁹⁶

สิ่งที่ไม่คาดคิดประการหนึ่ง คือ ในช่วงหลัง ศาลรัฐธรรมนูญผ่อนคลายความจริงจังเรื่องการยุบพรรคการเมืองมากขึ้น ในปี 2008 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเห็นว่าพรรค AK ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลขณะนั้น กระทำการขัดกับหลักการทางรัฐธรรมนูญจริง แต่เห็นว่ายังไม่ถึงขั้นที่จะยุบพรรค AK ได้ แต่มีมติเกือบเป็นเอกฉันท์เห็นว่าพรรค AK นั้นนำเสนอแนวทางอิสลามเป็นศูนย์กลางกิจกรรม ซึ่งต่อต้านหลักการโลกวิสัยเช่นเดียวกับพรรค Refah⁹⁷

พรรค AK คือพรรคของนายเรอียิป เออโดวาน ซึ่งใช้นโยบายศาสนามาหาเสียง จนได้เป็นผู้นำพลเรือนที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนสูงมาก แม้เมื่อกองทัพตุรเคียตัดสินใจยึดอำนาจนายเออโดวานในปี 2016 มวลชนกลับต่อต้านการรัฐประหารจนพ่ายแพ้ไปที่สุดในที่สุด ผลจากการรัฐประหารล้มเหลวทำให้นายเออโดวานสามารถกระชับอำนาจของตนในรัฐได้มั่นคงเพิ่มขึ้นไปอีก นายเออโดวานลิดรอนเสรีภาพและดำเนินนโยบายชาตินิยมหนักหน่วงขึ้น จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นเผด็จการพลเรือน⁹⁸

⁹⁵ Tyulkina 98-100.

⁹⁶ Hakyemez, Containing the Political Space 141.

⁹⁷ Tyulkina 176-177.

⁹⁸ ดู Serkan Koybasi, 'Turkey: The State of Liberal Democracy' in The 2017 Global Review of Constitutional Law (ICONnect-Clough Centre 2018).

3.5 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในกัมพูชา

ตั้งแต่ปี 1985 กัมพูชาอยู่ภายใต้การปกครองของนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน แม้จะมีการเลือกตั้งเป็นระยะ แต่สถานการณ์ในกัมพูชานั้นไม่เป็นประชาธิปไตย การทุจริตประพดติมิชอบสูง สิทธิเสรีภาพถูกละเมิดอย่างกว้างขวาง และฝ่ายตุลาการไม่เป็นอิสระ เต็มไปด้วยพวกพ้องของนายกรัฐมนตรี⁹⁹

อย่างไรก็ดี ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2013 พรรคฝ่ายค้านสามารถคว้าชัยชนะได้เกินคาด โดยได้ที่นั่งถึง 55 ที่จากทั้งหมด 125 ที่นั่งในสภา ชัยชนะนี้เกิดจากความเบื่อหน่ายความล้มเหลวและไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลฮุนเซน¹⁰⁰

กัมพูชาเองเคยผ่านเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองมาแล้วระหว่างปี 1975-1979 กัมพูชาอยู่ภายใต้การนำของเขมรแดง ซึ่งสมทานลัทธิสังคมนิยมแบบสุดโต่งจนเป็นเหตุให้ประชาชนล้มตายจำนวนนับล้าน แต่เขมรแดงนั้นขึ้นมามีอำนาจได้จากชัยชนะทางการทหารมากกว่าการเมือง และรัฐธรรมนูญกัมพูชาก็ไม่ได้บัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการดำเนินงานของพรรคการเมืองแต่อย่างใด ในมาตรา 42 บุคคลย่อมมีสิทธิรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ¹⁰¹

ชัยชนะของพรรคฝ่ายค้าน NRP กระตุ้นให้รัฐบาลฮุนเซนดำเนินการยุบพรรค ต้นปี 2017 รัฐสภาผ่านกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ ซึ่งในมาตรา 6 ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกระทำการต่อไปนี้ คือ (1) สร้างความแตกแยกที่จะนำไปสู่การทำลายสามัคคีธรรมของชาติ และอธิปไตยทางดินแดน

⁹⁹ ดู 2021 Cambodia Country Report, Freedom House <<https://freedom-house.org/country/cambodia/freedom-world/2021>>.

¹⁰⁰ Landau & Dixon, Abusive Constitutional Borrowing 104.

¹⁰¹ The Constitution of Cambodia 1993, Article 42.

(2) ล้มล้างการปกครองในระบบอุปสรรคนิยมประชาธิปไตยแบบพรรคการเมืองหลายพรรค และมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (3) กิจกรรมที่กระทบความมั่นคงของรัฐ (4) จัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ และสุดท้าย (5) ยุยงส่งเสริมให้ทำลายสามัคคีธรรมของชาติ¹⁰²

มาตรา 6 ถูกวิจารณ์ว่าใช้ถ้อยคำที่กว้างและคลุมเครือเกินไป จนไม่อาจระบุได้ชัดเจนว่าการกระทำอะไรบ้างที่เข้ามาตรามาตรา 6 (1) (2) (3) (5)¹⁰³

ในมาตรา 45 ให้พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และเมื่อศาลฎีกาตัดสินยุบพรรคแล้วอาจห้ามผู้บริหารของพรรคทำกิจกรรมทางการเมืองอีกห้าปี¹⁰⁴

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ยื่นคำร้องให้อัยการเริ่มกระบวนการยุบพรรคการเมือง เดือนพฤศจิกายน 2017 ศาลฎีกาตัดสินให้ยุบพรรค NRP หลังจากที่ยุบพรรคฝ่ายค้านผิคนัด ไม่ยอมยื่นคำให้การเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหา

เหตุผลหลักของการยุบพรรคนั้นมาจากหลักฐานการปราศรัยของสมาชิกพรรค NRP ที่เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีฮุนเซนลงจากตำแหน่ง กล่าวหาว่าการเลือกตั้งไม่สุจริต และกระตุ้นให้ประชาชนประท้วง ซึ่งเป็นความผิดในมาตรา 6 (2) ของกฎหมายพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น พรรค NRP ยังถูกกล่าวหาว่าสมรู้ร่วมคิดกับรัฐบาลต่างชาติเพื่อทำลายประชาธิปไตย

¹⁰² The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in Cambodia, *A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties (2017)*, (28 March 2017) pp. 10 at <<https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amended%20Law%20on%20Political%20Parties%2028%2003%202017%20FINAL%20no%20TC.pdf>>.

¹⁰³ *A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties (2017)*, pp. 10-11.

¹⁰⁴ *A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties (2017)*, pp. 30.

ของกัมพูชาอีกด้วย ในที่นี้ ศาลอ้างถึงการติดต่อกันระหว่างพรรคการเมือง ฝ่ายค้านกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ศาลเห็นว่าพรรค NRP กำลังพยายามสร้าง การปฏิบัติเหมือนเช่นในการปฏิบัติล้มล้างผู้นำเซอร์เบีย สโลโบดัน มิโลเชวิช และผู้นำซีเรีย บาชาร์ อัล อัสซาด จึงมีมติให้ยุบพรรค NRP และตัดสิทธิทางการเมืองของผู้บริหารพรรคจำนวน 118 คน เป็นเวลาห้าปี¹⁰⁵

ผลของคำตัดสินยุบพรรค NRP ทำให้กัมพูชาไม่เหลือพรรคฝ่ายค้าน อีกต่อไป การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่นานต่อจากนั้น พรรค CCP ของฮุนเซนชนะ และได้ที่นั่งในสภาทั้งหมด 125 ที่นั่งไป¹⁰⁶

3.6 ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในฮ่องกง

ฮ่องกงเป็นเขตปกครองพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีน ประสบการณ์ของฮ่องกงจึงแตกต่างจากตัวอย่างอื่น ๆ ที่เป็นประเทศ ประชาธิปไตย เพราะฮ่องกงถือระบบหนึ่งประเทศสองระบบ แม้จีนจะเป็น ประเทศเผด็จการ แต่อินญัตให้ฮ่องกงมีการเลือกตั้งปกครองตนเองได้ ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ระยะเวลาหลังความตึงเครียดส่วนหนึ่งในฮ่องกงมาจากการพยายาม กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ให้ชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดกระแสท้องถิ่นนิยม (localism) ในหมู่คนรุ่นใหม่ ตั้งแต่ปี 2014 คนรุ่นใหม่ในฮ่องกงออกมาชุมนุมประท้วง เรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ในการปกครองตนเองมากขึ้น และการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ จนเกิดการปะทะกันครั้งใหญ่ ด้านการเมืองการปกครอง สมาชิกกลุ่มการเมือง ที่สนับสนุนเอกราชถูกกีดกันไม่ให้เข้าทำหน้าที่ในสภา¹⁰⁷

¹⁰⁵ Landau & Dixon 105-106.

¹⁰⁶ Landau & Dixon 106.

¹⁰⁷ Cora Chan, 'Hong Kong' in 2018 Global Review of Constitutional Law (ICONnect-Clough Centre 2019)131-132.

พรรค Hong Kong National Party (HKNP) ถือกำเนิดขึ้นมาบนอุดมการณ์ท้องถิ่นนิยม แม้จะมีขนาดเล็กแต่มีแนวทางการต่อสู้กับประเทศจีนอย่างชัดเจน โดยระบุวัตถุประสงค์ไว้หกข้อ คือ (1) สร้างสาธารณรัฐฮ่องกงที่เป็นอิสระและเสรี (2) ปกป้องผลประโยชน์ของชาวฮ่องกงเป็นพื้นฐาน (3) รวบรวมจิตสำนึกความเป็นชาติของฮ่องกง (4) สนับสนุนและมีส่วนร่วมในการต่อต้านการรุกราน (5) ล้มล้างกฎหมายพื้นฐานของฮ่องกงและจัดทำรัฐธรรมนูญของตนเอง และ (6) สร้างสมมติพิพลเพื่อสนับสนุนเอกราชของฮ่องกง¹⁰⁸

ตัวผู้ก่อตั้งพรรคเอง Andy Chan ไม่ปฏิเสธความเป็นไปได้ที่จะสนับสนุนการใช้ความรุนแรงในการเรียกร้องทั้ง 6 ข้อข้างต้น แม้ว่าต่อมาเปลี่ยนท่าทีไปก็ตาม¹⁰⁹

HKNP ก่อตั้งขึ้นในปี 2016 แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงร้องขอให้ศาลยุบพรรคการเมืองในเดือนกรกฎาคม 2018 โดยอ้างถึงกฎหมาย Societies Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มเป็นสมาคม

ในมาตรา 8 นายทะเบียนอาจร้องขอให้กระทรวงความมั่นคง (Security Bureau) ห้ามหรือยุติกิจกรรมของสมาคม รวมทั้งพรรคการเมืองด้วย หากปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คือ หนึ่ง หากนายทะเบียนเชื่อโดยสมเหตุสมผลว่า การห้ามหรือยุติกิจกรรมของสมาคมหรือสาขานั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

¹⁰⁸ Qin Jing & Zhou Qingfeng, 'The Dissolution of the Hong Kong National Party: Constitutionalist under the 'Militant Democracy' Theory' (2019) 7 The Chinese Journal of Comparative Law 413, 414-415

¹⁰⁹ Qing & Zhou, 415.

หรือ สอง หากสมาคมนั้นเป็นองค์กรการเมืองที่มีสายสัมพันธ์กับองค์กรการเมืองต่างชาติหรือได้วัน¹¹⁰

ในคำสั่งยุบพรรคชี้ว่า พรรค HKNP ต้องรับเอาการกระทำของสมาชิกพรรค โดยเฉพาะบรรดาผู้นำ ซึ่งไม่เพียงแต่สนับสนุนอิสรภาพของฮ่องกงเท่านั้น แต่ยังยอมรับความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นด้วย โดย HKNP ไม่เคยยอมแก้ไขวัตถุประสงค์ของพรรค แม้การกระทำยังไม่เกิดขึ้น แต่ก็เพียงพอแล้วที่จะเห็นว่า HKNP มีแนวคิดอันตราย ซึ่งไม่ใช่แค่วาทศิลป์ลอย ๆ เท่านั้น จึงสั่งให้ยุบพรรค¹¹¹

พรรค HKNP อุทธรณ์คำสั่งยุบพรรคต่อศาล แต่ศาลยกคำร้อง

การยุบพรรค HKNP นี้เป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกแยกกันมาก ในด้านหนึ่ง นักสังเกตการณ์หลายคนเชื่อว่าการยุบพรรคดังกล่าวเป็นการกระทำภายใต้หลักประชาธิปไตยป้องกันตนเองโดยชอบแล้ว ในขณะที่ความเห็นอื่น ๆ เกรงว่าการยุบพรรคการเมืองครั้งแรกตั้งแต่อังกฤษคืนเกาะฮ่องกงแก่จีนเมื่อ 21 ปีก่อนจะเป็นประตูสู่ความวุ่นวายและทำลายประชาธิปไตยไม่นานหลังจากการยุบพรรค HKNP ฮ่องกงตรากฎหมายความมั่นคงใหม่และกวาดล้างนักกิจกรรมที่หลงเหลืออยู่¹¹²

¹¹⁰The Societies Ordinance (2018) sec. 8. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151?xid=ID_1438402725114_004>

¹¹¹Qin & Zhou 416 & 431.

¹¹²2021 Hong Kong Country Report, Freedom House (2021) <<https://freedomhouse.org/country/hong-kong/freedom-world/2021>>.

3.7 สรุปบทเรียนจากประสบการณ์ยุบพรรคของ ต่างประเทศ

จากประสบการณ์ที่แสดงข้างต้น การยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นในหลายสถานการณ์ แม้จะไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย แต่ก็ไม่ใช่ของหายาก การยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นทั่วโลกภายใต้บริบทที่ต่างกัน บางครั้งความเห็นส่วนใหญ่เห็นพ้องตรงกันว่า การยุบพรรคดังกล่าวเป็นไปเพื่อธำรง ปกป้องระบอบประชาธิปไตย แต่บางครั้งการยุบพรรคก็เรียกเสียงวิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ทำลายประชาธิปไตยเสียเอง

คำถามคือ เราจะประเมินได้อย่างไรว่าการยุบพรรคการเมืองครั้งไหนเป็นการยุบพรรคที่ “ดี” ตามหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองแล้วครั้งใดที่ “แย่” เป็นการเบี่ยงเบนจากหลักการ

หากยึดตามมาตรฐานในการยุบพรรค ดังที่คณะกรรมการเวนิสในสหภาพยุโรปเสนอไว้ เราอาจสรุปใหม่ได้ดังนี้

1. เกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์

การยุบพรรคควรเป็นทางเลือกสุดท้าย การยุบพรรคไม่ควรถูกนำไปเป็นเรื่องปกติ (normalized) แต่รัฐพึงลงนามตราการอื่นมาใช้ทดแทน

สุดท้ายแล้ว การยุบพรรคต้องนำไปสู่การรักษาสิทธิเสรีภาพ ไม่ใช่เพื่อทำลาย หากการยุบพรรคนั้นกลายเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมต่อไป การยุบพรรคการเมืองนั้นน่าจะเป็นการทำลายประชาธิปไตยมากกว่า นอกจากผลโดยตรงของการยุบพรรคแล้ว อาจจะต้องพิจารณาบรรยากาศการเมืองโดยรวมของประเทศนั้น ๆ ในขณะนั้นด้วย

เยอรมนีและสเปนใช้การยุบพรรคเป็นกลไกจัดการกับพรรคการเมืองที่อันตรายก็จริง แต่การใช้นั้นจำกัดวงมาก ๆ คือ ใช้กับพรรคการเมืองที่สนับสนุนแนวคิดชาตินิยมสุดโต่งหนึ่งครั้ง แนวคิดเผด็จการสังคมนิยมหนึ่งครั้ง และแนวคิดก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดนอีกหนึ่งครั้ง เมื่อเทียบกับตุรเคียซึ่งยุบพรรคการเมืองจำนวนมากจนเป็นเรื่องปกติ จะเห็นความแตกต่างในเกณฑ์วัตถุประสงค์ชัดเจน

ส่วนการยุบพรรคในฮ่องกงและกัมพูชานั้น เกิดขึ้นในบรรยากาศการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ฮ่องกงตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลจีนแผ่นดินใหญ่ และกัมพูชาเป็นเผด็จการพลเรือนพรรคเดียวมาหลายสิบปี และเมื่อยุบพรรคไปแล้วกลายเป็นว่าไม่เหลือพื้นที่ทางการเมืองให้กับความเห็นต่างจากรัฐบาล

2. เกณฑ์ด้านการกระทำ

โดยธรรมชาติ นโยบายหรือกิจกรรมทางการเมืองย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล การกระทำหรือการแสดงความคิดเห็นที่จะนำไปสู่การยุบพรรคนั้น ต้องไม่เพียงแค่ว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน จะต้องม้องค์ประกอบของความรุนแรงอยู่ การเรียกร้องความเปลี่ยนแปลงตามกติกาโดยสันติวิธี ไม่เพียงพอต่อการยุบพรรค

นอกจากนี้ การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำของพรรคการเมือง การพิจารณาแ่งนี้ต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวผูกพันนิติบุคคลทั้งหมดหรือไม่ ผู้กระทำเป็นหัวหน้า หรือผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือตัวแทนของพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคส่วนใหญ่รับเอาการกระทำนั้นเป็นของตนเองหรือไม่ การกระทำดังกล่าวอาจต้องเกิดขึ้นอย่างเปิดเผย เป็นไปซ้ำ ๆ บรรจุอยู่ในแผนงานหรือนโยบายของพรรคการเมืองนั้นอย่างเป็นทางการเป็นที่รับทราบกันทั่วไป

ประสบการณ์ของเยอรมนีในสงครามโลกครั้งที่สองและช่วงสงครามเย็น ช่วยให้มีความชอบธรรมแก่การยุบพรรคได้ไม่ยากนัก เนื่องจากมีหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงอันตรายจากพรรคการเมืองนีโอนาซีและคอมมิวนิสต์

ส่วนในสเปน จะเห็นว่าสเปนไม่ได้ลงโทษแนวคิดแบ่งแยกดินแดนโดยตรง แต่ลงโทษการแบ่งแยกดินแดนด้วยการก่อการร้าย ซึ่งเป็นความรุนแรงโดยแนชัด การที่กลุ่ม ETA ถูกสหภาพยุโรปขึ้นบัญชีเป็นขบวนการก่อการร้าย ทำให้การพิสูจน์ตรงนี้ง่ายขึ้น

แต่กลับกัน ในตุรเคีย การยุบพรรคมุ่งลงโทษที่ความคิดเป็นหลัก ความคิดที่ขัดต่ออุดมการณ์หลัก ไม่ว่าจะสันติหรือเล็กน้อยเพียงใดก็ถูกยุบได้ง่ายดาย

ในกรณีของกัมพูชาและฮ่องกง การกระทำของหัวหน้าพรรคการเมืองและผู้บริหาร ยังอยู่ในขอบเขตของการแสดงออก ยังไม่กลายเป็นการกระทำ และแม้จะใช้ถ้อยคำรุนแรงปลุกระดม ก็ยังไม่อาจถือได้ว่ามีความรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว พรรคการเมืองทั้งสองไม่แสดงให้เห็นศักยภาพในการเปลี่ยนจากถ้อยคำปลุกระดมให้กลายเป็นการกระทำได้จริง นอกจากนี้ ยังน่าสงสัยด้วยว่าสมาชิกพรรคการเมืองทั้งสองพรรคนั้น เข้าใจ และรับเอาอุดมการณ์และการกระทำทั้งหมดของผู้บริหารมาเป็นของตนหรือไม่

3. เกณฑ์ด้านกระบวนการ

คำถามใหญ่ คือ กระบวนการยุบพรรคนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมเพียงพอหรือไม่ น่าเชื่อถือหรือไม่

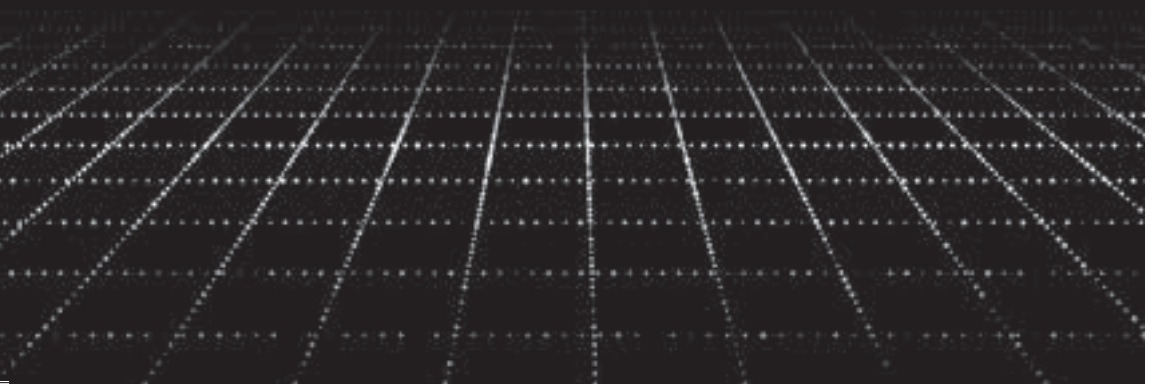
กฎหมายที่ระบุเหตุแห่งการยุบพรรคต้องมีความชัดเจนว่าครอบคลุมการกระทำเช่นไรบ้าง ไม่คลุมเครือ ไม่กว้างขวางจนเกินไปจนไม่อาจเข้าใจได้ กระบวนการยุบพรรคต้องเคารพสิทธิของพรรคการเมืองผู้ถูกกล่าวหา

ที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยุบพรรคควรเป็นตุลาการ ซึ่งต้องเป็นกลางและน่าเชื่อถือ

ในกรณีของฮ่องกงและกัมพูชา ปัญหาคือ กระบวนการไม่เปิดให้ตรวจสอบ เมื่อเทียบกับกรณีของสเปนหรือตุรเคีย ซึ่งผู้ถูกร้องยังสามารถยื่นเรื่องต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป และศาลรัฐธรรมนูญได้ ที่สำคัญกว่านั้นคือ ในตุรเคีย กัมพูชา และฮ่องกง มีข้อสงสัยเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการว่าตุลาการอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร และถูกใช้เป็นเครื่องมือกำจัดฝ่ายตรงข้าม

นอกจากนี้ ยังอาจมีเกณฑ์ที่สี่ คือ เกณฑ์ด้านกฎหมายด้วย กฎหมายที่ใช้ในการยุบพรรคการเมืองต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่ใช่เจาะจงใช้กับบุคคลหรือคณะบุคคลใด คณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

ในกรณีฮ่องกงและกัมพูชาเป็นที่ชัดเจนว่ากฎหมายที่ใช้ในการยุบพรรคนั้น ตราขึ้นมาเพื่อจัดการกับพรรคผู้ถูกร้องเป็นการเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวเขียนขึ้นโดยคลุมเครือ และถูกวิจารณ์จากผู้สังเกตการณ์คนนอกว่าอาจนำไปสู่การใช้อย่างบิดผันได้ นอกจากนั้น ความชอบธรรมของศาลนั้นยังขึ้นอยู่กับความชอบธรรมของระบบใหญ่ด้วย ซึ่งคณะกรรมการเวนิสไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดเจนเนื่องจากมาตรฐานที่คณะกรรมการเวนิสเสนอนั้นอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว กฎหมายจึงต้องตราผ่านกระบวนการนิติบัญญัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นชอบจากผู้แทนปวงชน หากกระบวนการปกครองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ต้น การตรากฎหมายไม่ผ่านผู้แทนปวงชน ไม่มีกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้มาตรฐาน ความชอบธรรมในกระบวนการยุบพรรคทั้งหมดก็จะต่ำลงโดยตัวเอง



บทที่ 4

การยุบพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย 2540 และ 2550

เมื่อได้ศึกษาประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศแล้ว คำถามต่อไป คือ ประสบการณ์การยุบพรรคการเมืองของไทยเป็นอย่างไร คำถามนี้ครอบคลุมทั้งตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีที่เคยเกิดขึ้น รวมทั้งผลกระทบของการยุบพรรคต่อคุณภาพของประชาธิปไตยโดยรวม เพื่อจะตอบคำถามใหญ่ที่สุดว่า การนำหลักประชาธิปไตยป้องกันตนเองมาใช้ ในบริบทไทยนั้น สรุปลแล้วเป็นการปกป้องหรือทำลายประชาธิปไตยกันแน่

กระแสความตื่นตัวเรื่องการยุบพรรคเริ่มขึ้นในช่วงปลายของรัฐธรรมนูญ 2540 ก่อนหน้านี้นี้การยุบพรรคเป็นเพียงเรื่องเล็ก ๆ ที่ใส่ไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง แต่น้อยคนนักจะจินตนาการว่าบทบัญญัติเหล่านี้จะได้ใช้งานจริง กระแสการยุบพรรคเริ่มขึ้นจากการยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งกินเวลาดั้งแต่ปี 2549 จนถึง 2550 และดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ ไม่มีท่าทีจะซาหรือหยุดยั้งลงได้ในอนาคตอันใกล้

4.1 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

รัฐธรรมนูญ 2540 บัญญัติเรื่องการยุบพรรคการเมืองไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“มาตรา 63 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้”¹¹³

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นต้นแบบของแนวคิดประชาธิปไตยป้องกันตนเองในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แยกการยุบพรรคการเมืองออกจากการสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจของพรรคการเมืองนั่นเองไว้ สำหรับการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นไปโดยไม่สมัครใจแต่อำนาจกฎหมายสั่งให้ยุบเมื่อพรรคการเมืองกระทำผิด

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63.

ข้อใดข้อหนึ่งที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองระบุไว้ โดยผู้มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ระบุสาเหตุยุบพรรคการเมืองไว้ ดังต่อไปนี้¹¹⁴

กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือมาตรา 53

โดยการกระทำตามมาตรา 66 (4) ได้แก่ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง ห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง¹¹⁵

มาตรา 52 ห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินหรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือ

¹¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66

¹¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง

คุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน¹¹⁶

มาตรา 53 ห้ามพรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า (4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย (5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) และ (6) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹¹⁷

จะเห็นว่ากฎหมายไทยนั้น บัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ละเอียดอย่างยิ่ง ครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่ไม่ได้มีอุดมการณ์ต่อต้านระบอบประชาธิปไตยเองด้วยก็มี ดังเช่นมาตรา 23 วรรคหนึ่ง การรับผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ยังฟังไม่ได้ว่าเป็นอันตรายอย่างไรต่อระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้

¹¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 52

¹¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 53

เหตุต่าง ๆ ยังใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ และไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนว่าเหตุแต่ละข้อนั้นแตกต่างกันอย่างไร หมายถึงกรณีเช่นไรบ้าง ระหว่างการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ การกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบการกระทำของพรรคการเมืองใด อันเป็นเหตุการยุบพรรคแล้ว นายทะเบียนต้องแจ้งอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุด เห็นด้วยกับหลักฐานก็จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากอัยการสูงสุด ไม่ยื่นคำร้อง นายทะเบียนยังสามารถตั้งคณะทำงานร่วมกันกับผู้แทนจากอัยการสูงสุด แล้วให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นแล้ว กรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ยุบไปจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ อีกไม่ได้เป็นเวลาห้าปี แม้เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจะบัญญัติไว้กว้างขวางคลุมเครือ แต่โทษกลับค่อนข้างเบา คือ จำกัดแค่ห้าผู้บริหารไปร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เป็นเวลาห้าปี¹¹⁸

¹¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69.



(1) การยุบพรรคไทยรักไทย

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2548 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 2 วิกฤตการเมืองเริ่มตั้งเค้าขึ้นด้วยข้อกล่าวหาว่าทักษิณลูกแก่อ่านาจ ทั้งเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชน การทุจริตเชิงนโยบาย และความพยายามจะทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจในรัฐสภา ครอบงำองค์กรอิสระและวุฒิสภา จนเป็นที่มาของข้อวิจารณ์ว่าเผด็จการรัฐสภา จากแรงกดดันในสภามาสู่การก่อตัวของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ซึ่งดำเนินการประท้วงต่อเนื่องมาสู่ต้นปี 2549 แรงกดดันนำมาสู่การยุบสภา และจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน 2549¹¹⁹

การกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ครั้งนี้ ข้อครหาจากฝ่ายค้านว่าเป็นการกำหนดวันที่กระชั้นชิดเกินไปจนไม่อาจเตรียมตัวได้ทัน ฝ่ายค้านทั้งหมดจึงตกลงกันไม่ร่วมลงเลือกตั้งด้วย ผลคือ พรรคไทยรักไทยของทักษิณเป็นเพียงพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง แม้โอกาสชนะจะค่อนข้างแน่นอน แต่ก็มิอุปสรรค คือ หากในเขตเลือกตั้งใดมีเพียงพรรคการเมืองเดียวลงแข่งขันจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินร้อยละ 20

¹¹⁹ ดู Kasian Tejapira, 'Toppling Thaksin' (2006) New Left Review.

จึงจะถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง มิเช่นนั้นแล้วจะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่¹²⁰ ดังนั้น จึงมีข้อกล่าวหาว่าพรรคไทยรักไทยอ้างพรรคการเมืองขนาดเล็ก ลงสมัคร มิใช่เพื่อแข่งขันกันแต่เพื่อหลีกเลี่ยงเกณฑ์ร้อยละ 20 ดังกล่าว

ผลการเลือกตั้ง 2 เมษายนเป็นไปตามคาด คือ พรรคไทยรักไทยชนะ และครองเสียงข้างมากในสภาอย่างเด็ดขาด พรรคการเมืองอื่นที่ได้ที่นั่งเป็น พรรคการเมืองขนาดเล็กและตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทยหมดทั้งสิ้น ทำให้ไม่มีฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

แต่อีกไม่นานก็มีผู้ไปร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า การเลือกตั้งดังกล่าวน่าจะมีข้อบด้วยรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นจริงตามนั้น โดยสาเหตุหลัก คือ การจัดคูหาเลือกตั้งหันออกสู่ภายนอกซึ่งทำลายหลักการเรื่องการจัดตั้งต้องเป็นความลับไป การเลือกตั้งครั้งนี้จึงไม่มีผล¹²¹ พร้อมกันนั้นศาลปกครองสูงสุดก็ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวมิให้รัฐบาลจัดการเลือกตั้งซ่อม¹²²

ในขณะเดียวกัน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรค ประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นก็ได้ร้องเรียนต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าพรรคไทยรักไทยอ้างพรรคเล็กลงสมัคร เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเรื่องเกณฑ์ร้อยละ 20 และสนับสนุนให้ พรรคเหล่านี้ตัดต่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลการเป็นสมาชิกของพรรคพัฒนาชาติไทย ที่เป็นสมาชิกไม่ครบ 90 วัน ให้ครบ 90 วัน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าเป็นความผิดตามมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 69.

¹²¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549. ดู ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ (Openbooks 2550) 74-81.

¹²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2549

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในระหว่างนั้นก็เกิดรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ขึ้นเสียก่อน

เมื่อเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ขึ้นนั้น คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศฉบับที่ 27 ซึ่งมีศักดิ์เป็นกฎหมายใช้กำกับดูแลกิจกรรมของพรรคการเมือง ในข้อ 3 มีความว่าในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด เพราะเหตุกระทำการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง¹²³

ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญ 2540 ถูกยกเลิกไปแล้ว และไม่นำมาคิดรัฐธรรมนูญขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีก แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2549 จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดเลือกตุลาการขึ้นมาเก้าคน¹²⁴ การจัดตั้งนี้เข้าใจเป็นอื่นไม่ได้ นอกจากการจัดตั้งคณะตุลาการขึ้นมาเพื่อตัดสินข้อร้องเรียนขอยุบพรรคไทยรักไทยโดยเฉพาะ และยังเพิ่มโทษทางการเมืองขึ้นอีก แต่ทั้งนี้ข้อน่าสังเกต คือ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ไม่ได้ระบุว่าให้ใช้ประกาศที่ 27 กับคดีที่เกิดขึ้นไปแล้ว โดยหลักควรจะตีความว่าโทษตามประกาศฉบับที่ 27 ใช้กับความผิดที่เกิดขึ้นหลังจากประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ แต่ก็ไม่ชัดเจน คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ตัดสินประเด็นการใช้กฎหมายย้อนหลังนี้เอง

¹²³ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2549, ข้อ 3

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35.

ก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตัดสินในเนื้อหาแห่งคดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีอำนาจ เนื่องจาก คณะรัฐประหารให้โอนคดีที่ยังค้างอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญมาให้โดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยืนยันว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษาและตุลาการที่มาจาก ศาลยุติธรรมและศาลปกครองอันเป็นองค์การตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และมีความเป็นอิสระ อีกทั้งคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญยังมีวิธีพิจารณาที่มีหลักประกันขั้นพื้นฐานในเรื่องการพิจารณาคดี โดยเปิดเผย การให้โอกาสแก่คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือ คำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญจึงไม่ขัดกับหลักนิติรัฐ

ในเนื้อหานั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้บริหารพรรค ไทยรักไทยและพรรคเล็กทั้งสอง ได้ร่วมกันทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยการจ้างให้พรรคเล็กลงสมัครแข่งขัน และเปลี่ยนแปลงแก้ไขฐานข้อมูล สมาชิกเพื่อหลอกลวงว่าเป็นสมาชิกพรรคดังกล่าวถึงระยะเวลา 90 วัน ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เพื่อจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ศาลเห็นต่อว่า แม้คณะกรรมการบริหารพรรคจะไม่มีได้มีมติมอบหมายเป็นหนังสือให้ พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา กระทำความผิดดังกล่าว แต่ผู้ถูกร้อง เป็นกรรมการบริหารพรรคที่มีบทบาทสูง และการกระทำนั้นสมประโยชน์ ของพรรค ไม่ใช่ส่วนตัวผู้ถูกร้องเอง จึงถือเป็นการกระทำที่ผูกพันพรรค ไทยรักไทยทั้งสิ้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 (1) ส่วนหลัง การกระทำของพรรคไทยรักไทยจึงเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา 66 (3) อีกด้วย ศาลสรุปว่าพรรคไทยรักไทย ผู้ถูกร้อง มิได้ให้ความสำคัญหรือเห็นคุณค่าของสิทธิเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังแสดงถึงการไม่เคารพ ยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมืองจึงต้องถูกยุบ ส่วนพรรคเล็กทั้งสองกระทำการตามหัวหน้าพรรค ไม่ได้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง จึงสมควรถูกยุบด้วย¹²⁵

ที่อื่นแล้ว คือ ผลของการยุบพรรค เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เห็นว่า บทลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งห้าปีตามประกาศฉบับที่ 27 นั้นไม่ใช่โทษอาญา จึงอาจใช้เป็นโทษย้อนหลังได้ ให้ตัดสิทธิคณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยรวมกัน 111 คน¹²⁶

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ยังมีคำร้องยุบพรรคอีกสองพรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งถูกกล่าวหาว่าปราศรัยใส่ร้ายทักษิณ แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าการปราศรัยดังกล่าวเป็นการนำจุดบกพร่องที่เป็นที่วิจารณ์กันทั่วไปของ พ.ต.ท. ทักษิณฯ ซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะมากล่าวปราศรัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่บุคคลทั่วไปสามารถกระทำได้ จึงฟังไม่ได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดให้มีเวทีปราศรัยใส่ร้ายด้วยข้อความเท็จ หรือจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของ พ.ต.ท. ทักษิณฯ อันจะเป็นการต้องห้าม จึงยกคำร้อง แต่สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ก้าวหน้า พบว่ามีกรออกหนังสือรับรองการเป็นสมาชิกพรรคอันเป็นเท็จ เป็นการกระทำที่ขาดจิตสำนึกที่มีต่อประชาชนและไม่คำนึงถึงประเทศชาติ จึงให้ยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมืองกรรมการบริหารพรรคห้าปีเช่นกัน¹²⁷

¹²⁵ คำวินิจฉัยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550.

¹²⁶ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ศาลรัฐธรรมนูญ: ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร (ฟ้าเดียวกัน 2560) 19-21.

¹²⁷ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1-2/2550.

ผลของการยุบพรรคไทยรักไทยนั้นไม่ผูกพันคดีอาญา ต่อมาในเดือน กุมภาพันธ์ 2559 ศาลฎีกามีคำพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ มีคำสั่งยกฟ้อง พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ยังมีความสงสัยตามสมควรว่า พลเอก ธรรมรักษ์ ร่วมกับจำเลยอื่น ๆ กระทำผิด ตามฟ้องหรือไม่ จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ ส่วนจำเลยคนอื่น ถูกพิพากษาลงโทษจำคุก¹²⁸

4.2 การยุบพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550

ผลจากการยุบพรรคไทยรักไทยทำให้ประเด็นการยุบพรรคการเมือง กลายเป็นหัวข้อสำคัญในทางรัฐธรรมนูญขึ้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ มีผู้เสนอให้นำการยุบพรรคเข้ามาบรรจุไว้ด้วย โดยต้องการให้เกิดความรับผิดชอบ ร่วมกันของสมาชิกพรรคการเมืองทั้งหมด หากสมาชิกคนใดคนหนึ่งทำผิด ที่เหลือต้องรับโทษทั้งหมด มีกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญบางคนสนับสนุนว่า ยาแรงเช่นนี้เป็นมาตรการจำเป็นเพื่อให้การเมืองไทยใสสะอาดขึ้น¹²⁹

ในมาตรา 237 หมวดคณะกรรมการการเลือกตั้ง บัญญัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

¹²⁸ รายงานพิเศษ : ปิดฉากคดีโกงเลือกตั้งปี '49 อัยการตัดตอน “พล.อ. ธรรมรักษ์” ทำไหม ? <<https://mgronline.com/politics/detail/9590000012627>.>

¹²⁹ “จรัญ” ตอกพวกคิดแก้ ธรณ. ชี้พรรคไม่พัฒนาก็เป็นแค่แก๊งโจร <<https://mgronline.com/daily/detail/9510000100516>.>

ในวรรคสอง บัญญัติว่าถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่งปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง¹³⁰

มาตรา 68 ว่าด้วยการใช้สิทธิเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ย้ำอีกครั้งว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้ หากพบว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าว นอกจากจะให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวแล้วยังอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ เมื่อยุบพรรคแล้ว ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว¹³¹

จะเห็นว่า คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 และประกาศคณะปฏิรูปฉบับที่ 27 ถูกนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237.

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68.

มาตรา 68 มีข้อน่าสังเกต คือ ใช้คำว่าศาลอาจจะสั่งยุบพรรคการเมืองก็ได้ แต่ไม่ระบุว่า เหตุใดบ้างที่อาจจะยุบหรือไม่ยุบ ตกลงศาลรัฐธรรมนูญมีดุลพินิจหรือไม่ที่จะสั่งยุบหรือไม่ยุบพรรค ซึ่งแตกต่างจากเมื่อยุบพรรคไปแล้วศาลไม่มีดุลพินิจแต่ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งห้าปี ไม่มียกเว้นแต่อย่างใด แต่เมื่อปรับใช้ก็เป็นที่กระจ่างว่า ศาลรัฐธรรมนูญตีความมาตรา 68 ว่าเป็นบทบัญญัติบังคับ ไม่มีดุลพินิจให้ใช้ได้¹³²

มาตรา 237 เป็นหนึ่งในมาตราที่มีปัญหาของรัฐธรรมนูญ 2550 ครั้งใดก็ตามที่มีวาระการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นมาก็จะมีผู้เสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกมาตรา 237 ทุกครั้งไป¹³³

แต่มาตรา 237 นำไปสู่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใหม่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 กรณีการยุบพรรคการเมืองที่กระทำผิดร้ายแรง พรรคการเมืองที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้¹³⁴

กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว

¹³² กล้า สมุทวณิช, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า 2558) หน้า 285-287.

¹³³ ดู Khemthong Tonsakulrungruang, ‘Constitutional Amendment in Thailand: Amending in the Spectre of Parliamentary Dictatorship’ (2019) 14 Journal of Comparative Law 173.

¹³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94.

กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 21 วรรคหนึ่ง มาตรา 43 มาตรา 64 มาตรา 66 มาตรา 69 หรือมาตรา 104

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง¹³⁵

มาตรา 43 ห้ามมิให้พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹³⁶

¹³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง.

¹³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 43.

มาตรา 64 ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและเหรียญพรรคการเมืองเปิดบัญชีกับธนาคารพาณิชย์โดยระบุชื่อเจ้าของบัญชีในนามของพรรคการเมืองนั้น และให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งหมายเลขบัญชีของบัญชีเงินฝากและจำนวนเงินที่เปิดบัญชีของทุกบัญชี พร้อมทั้งส่งสำเนาบัญชีเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์รับรองแก่นายทะเบียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เปิดบัญชีดังกล่าว¹³⁷

มาตรา 66 ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ¹³⁸

มาตรา 69 ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจาก

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ในกรณีที่ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การพิจารณาตามอนุมาตรานี้ ให้พิจารณาในวันก่อนวันที่บริจาคโดยให้ถือทะเบียนผู้ถือหุ้น

¹³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 64.

¹³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 66.

ของบริษัทที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันก่อน
 วันที่บริจาค

- (4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุน
 จากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อ
 ประโยชน์ของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือซึ่งมีผู้จัดการ
 หรือกรรมการเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย
- (5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาค เพื่อดำเนิน
 กิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการในทาง
 การเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (1) (2)
 (3) หรือ (4)
- (6) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศ
 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹³⁹

จะเห็นว่า กฎหมายใหม่นั้นไม่ได้ขจัดความคลุมเครือของเหตุ
 ในการยุบพรรคลง ยิ่งไปกว่านั้นยังขยายเหตุให้กว้างขวางขึ้นไปอีก
 แต่เหตุที่สำคัญที่สุดก็ยังคงเป็นมาตรา 94 (1) การล้มล้างการปกครอง
 ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำ
 การให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทาง
 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งลัดกับมาตรา 237 และ 68 ของรัฐธรรมนูญเอง

¹³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 69.



การยุบพรรคพลังประชาชน ชาติไทย และประชาธิปัตย์

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทันทีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปปลายปี 2550 พรรคพลังประชาชน ซึ่งนำโดยสมัคร สุนทรเวช ชนะการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เริ่มกระบวนการยุบพรรคการเมืองทันทีตามมาตรา 237 เปิดช่องไว้

พรรคพลังประชาชนเองเป็นพรรคตัวแทนของพรรคไทยรักไทย ที่ถูกยุบไป ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน สมัคร สุนทรเวช ยอมรับว่าตนเองเป็นนอมินีของทักษิณ ชินวัตร ซึ่งขณะนั้นลี้ภัยการเมืองอยู่ต่างประเทศ และนโยบายการหาเสียงก็ดำเนินตามแนวทางประชานิยมของไทยรักไทย ผู้ออกเสียงเลือกก็เลือกภายใต้ความเข้าใจว่าตนกำลังเลือกพรรคทายาทของพรรคไทยรักไทย อยู่เช่นกัน

ข้อกล่าวหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อพรรคพลังประชาชน คือ ยงยุทธ ตียะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนให้เงินกลุ่มกำนัน ในอำเภอแม่จันเพื่อช่วยหาเสียง เป็นการให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินให้แก่บุคคล เพื่อจูงใจให้ลงคะแนน
เสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ถูกร้องหรือให้งดเว้นการลงคะแนน
ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่นซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมาย
เกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันน่าจะเป็นผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต
และเที่ยงธรรม ในส่วนของข้อเท็จจริงนี้ มีคำสั่งศาลฎีกาที่ 5019/2551 วินิจฉัย
ไว้แล้วว่านายยงยุทธกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งจริง จึงไม่อาจแย้งได้อีก
ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่น

ดังนั้นจึงเหลือแต่ประเด็นกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า
ข้อสันนิษฐานในมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด
หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการ
บริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึง
การกระทำผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้
การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กฎหมายให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้น
กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ
ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้ข้อเท็จจริง พรรคการเมือง
หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคจะไม่ได้เป็นผู้กระทำ
ก็ตาม กฎหมายยังให้ถือว่าเป็นผู้กระทำจึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจโต้แย้งได้
แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจวินิจฉัยเป็นอื่นได้ เพราะการข้อเสนอนั้น
เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างแยบยลยากจะจับได้ กฎหมายจึงให้เป็นภาระ
ของผู้บริหารพรรคที่จะต้องกวดขันระมัดระวัง ประกอบกับศาลเห็นว่า
พรรคการเมืองเป็นคุณค่าสำคัญในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเป็นองค์กร
ที่เข้มแข็ง จะต้องเป็นการเข้มแข็งที่มีคุณภาพมาตรฐานโดยดำเนินกิจกรรม
ทางการเมืองด้วยความสุจริต แต่หากเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง
ในทางทุจริตแล้ว ย่อมเป็นการทำลายพรรคการเมืองที่สุจริตและการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตย

ศาลจึงสั่งยุบพรรคพลังประชาชนและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี¹⁴⁰

นอกจากพรรคพลังประชาชนแล้ว ยังมีพรรคการเมืองอีกสองพรรค ที่ถูกยุบเพราะเหตุเดียวกัน คือ พรรคสมัครสมาชิกไทย และพรรคชาติไทย ซึ่งพรรคแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่ากรรมการบริหารพรรค ใช้ให้หัวคะแนนซื้อเสียง และพรรคที่สองก็เช่นกัน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้งดการประกาศผลการเลือกตั้ง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัคร และหัวคะแนนไปแล้ว ทั้งสองกรณีศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าศาลรัฐธรรมนูญ จำต้องถือเอาข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยไปแล้ว เป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด และบทลงโทษไม่มีดุลพินิจ ยุบพรรคทั้งสอง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี¹⁴¹

คำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองทั้งสามนั้นส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ต่อการเมือง เนื่องจากสองในสามพรรคนั้นเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การยุบพรรคการเมืองเหล่านี้ และตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี จึงเปลี่ยนภูมิทัศน์การเมืองไทย อย่างรุนแรง ฉับพลัน โดยไม่มีผู้ใดเตรียมตัวไว้ก่อน ส่งผลให้พรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้อำนาจสนับสนุนของ ส.ส. อดีตพรรคร่วมรัฐบาลบางส่วนและทหาร ขึ้นมาเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยได้สำเร็จ แต่ปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล ประชาธิปัตย์ ซึ่งนำโดยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะกลายเป็นชนวนการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลสองครั้ง ในเดือนเมษายน 2552 และเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2553 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก¹⁴²

¹⁴⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551.

¹⁴¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551 และ 19/2551.

¹⁴² Mark Askew, *Legitimacy Crisis in Thailand (Silkworms 2010)*.

ข้อสังเกตประการสุดท้ายในคดียุบพรรคทั้งสาม คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งงดการแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา และการยุบพรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลตรงกับข้อเรียกร้องของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งขณะนั้นได้ยกระดับการชุมนุมถึงขั้นยึดสนามบิน และกลายเป็นข่าวอื้อฉาวในระดับโลก ทำให้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าศาลรัฐธรรมนูญตั้งใจหาทางลงให้กับกลุ่มพันธมิตร¹⁴³

ความพยายามยุบพรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์ถูกร้องเรียนอีกครั้ง แต่ครั้งนี้เป็นเรื่องการเงินของพรรค ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการรับเงินบริจาคเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจำนวน 258 ล้านบาท และพรรคยังไม่ได้ใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อกล่าวหานี้แตกต่างจากกรณีพรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 การรับและใช้เงินผิดกฎหมายนั้น เป็นเพียงในระดับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

อย่างไรก็ดี คดีทั้งสองถูกยกคำร้องเนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นว่ามีเหตุให้ต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง อีกทั้งนายทะเบียนพรรคการเมืองก็ยังมิได้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ตรงนี้ที่น่าสนใจคือ นายทะเบียนตามกฎหมาย คือ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการ

¹⁴³ Khemthong Tonsakulrungruang, 'Thailand: An Abuse of Judicial Review' in Po Jen Yap, *Judicial Review of Elections in Asia* (Routledge 2016) 182.

มีมติให้ยื่นคำร้องขอยุบพรรค แต่ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการในฐานะประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ใช่ฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงถือว่านายทะเบียนยังไม่ได้ทำความเห็นจนพ้นระยะเวลา 15 วันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด¹⁴⁴

ความพยายามยุบพรรคเพื่อไทย

อย่างไรก็ดี พรรคพลังประชาชนกลับมาจัดตั้งใหม่เป็นพรรคเพื่อไทย ซึ่งก็เป็นที่รับรู้และเข้าใจกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นทายาทของพรรคไทยรักไทย และทักษิณ ชินวัตรเช่นกัน ดังคำขวัญหาเสียง “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” หรือการเสนอชื่อยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวคนเล็กของทักษิณเป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เพื่อเลี่ยงการถูกตัดสิทธิทางการเมือง ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีสถานะเป็นคนนอก ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรค ส่วนหัวหน้าพรรคเพื่อไทยนั่นคือ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ

ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พรรคเพื่อไทยถูกร้องตามมาตรา 68 ว่ากระทำการล้มล้างการปกครองฯ เนื่องจากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2550 ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามาขัดขวางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถึงสามครั้ง โดยเห็นว่าในคดีแรก การแก้ไขกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้นยังไม่เป็นรูปธรรม ยังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตั้งที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทำลายระบอบตรวจสอบและถ่วงดุลกันเองภายใน

¹⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553.

ฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นหัวใจของระบบสองสภา เป็นการเปิดทางให้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁴⁵ และการถิรอนอำนาจของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบกระบวนการทำหนังสือสัญญากับนานาอารยประเทศนั้นกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการเปิดทางให้ได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน¹⁴⁶ แต่ศาลเห็นว่ายังไม่เข้าเงื่อนไขที่จะยุบพรรคการเมืองได้ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้

คำวินิจฉัยทั้งสามฎกวิจารณ์เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญขยายขอบเขตอำนาจตนเข้าไปพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตนอย่างชัดเจนตั้งแต่แรก นอกจากนั้น ยังไม่ได้อธิบายองค์ประกอบของการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁴⁷ ความคลุมเครือนี้เปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจของตนในคดีต่อ ๆ ไปได้โดยเสรี

¹⁴⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556.

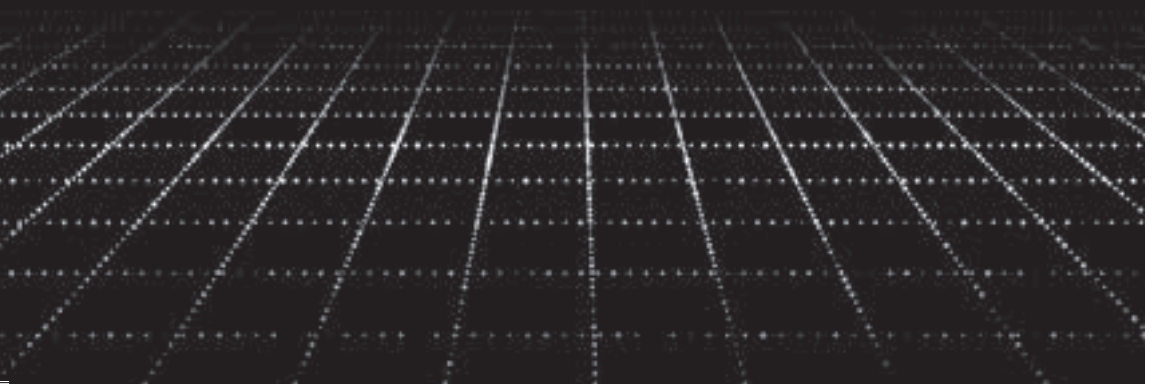
¹⁴⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557.

¹⁴⁷ ก ล้า 288.





“
... มาตรการ
ยุบพรรคการเมือง
ยังเป็นอาวุธทางการเมือง
ที่ร้ายแรงอยู่นั่นเอง ...”



บทที่ 5

การยุบพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560

ถึงรัฐธรรมนูญ 2550 จะออกแบบมาตรการป้องกันการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญก็ดี สุดท้ายแล้ว รัฐธรรมนูญ 2550 ก็ไม่อาจต้านการรัฐประหารซึ่งเป็นการทำลายล้างประชาธิปไตยได้ โดยช่วงตั้งแต่ปลายปี 2556 ถึงกลางปี 2557 คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ได้ดำเนินการปิดสถานที่ราชการและถนน ตลอดจนข่มขู่คุกคามผู้เห็นต่างจำนวนมาก โดยมีข้อเรียกร้อง คือ ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง และต่อมาคือ การเรียกร้องให้ทหารทำรัฐประหาร ทั้งหมดนี้ กปปส. อ้างว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งขัดแย้งกับข้อเท็จจริงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นด้วยกับข้ออ้างดังกล่าวและไม่ได้ใช้มาตรา 68 เพื่อป้องกันประชาธิปไตยจากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

เพื่อล้มล้างการปกครองแต่อย่างใด¹⁴⁸ ดังนั้น วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยึดอำนาจ และสั่งให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแม้รัฐธรรมนูญ 2550 จะสิ้นสุดลงก็ตาม

5.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้ระบอบ คสช. กระแสการสร้างการเมืองไทยสุจริตโปร่งใส ทั่วความเข้มข้นขึ้น มาตรการการยุบพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ 2560 ถูกขยายให้กว้างขวางออกไปอีก

มาตรการยุบพรรคถูกถอดออกจากรัฐธรรมนูญ แต่จะยังคงอยู่ในกฎหมายลำดับรอง ในรัฐธรรมนูญ 2560 ระบุเพียงแค่มาตรา 49 ว่าบุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้ หากผู้ใดทราบว่ามีกระทำความผิด ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำความผิดได้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้¹⁴⁹ ดังนั้น มาตรา 49 จึงต่างจากมาตรา 68 เก้าพอสมควร

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

¹⁴⁸ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2557; ดู Duncan McCargo, 'Thailand in 2014: The Trouble with Magic Swords' (2015) Southeast Asian Affairs 337.

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 49.

มาตรา 92 เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า
พรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น¹⁵⁰

- (1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มา
ซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไป
ตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- (2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30
มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72
หรือมาตรา 74
- (4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควร
เชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ
พรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหาร
พรรคการเมืองนั้น

สำหรับเหตุแห่งการยุบพรรคตามมาตรา 92 (3) นั้น ได้แก่
เหตุดังต่อไปนี้

มาตรา 20 วรรคสอง พรรคการเมืองต้องไม่ดำเนินกิจการ
อันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน¹⁵¹

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92.

¹⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 20
วรรคสอง.

มาตรา 28 ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม¹⁵²

มาตรา 30 ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อจูงใจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก¹⁵³

มาตรา 36 สาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นนอกราชอาณาจักรมิได้¹⁵⁴

มาตรา 44 ห้ามมิให้พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และสมาชิกรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน¹⁵⁵

มาตรา 45 ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการหรือส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ¹⁵⁶

¹⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 28.

¹⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 30.

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 36.

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 44.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 45.

มาตรา 46 ห้ามมิให้พรรคการเมือง สมาชิก หรือผู้ใด เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อให้ผู้นั้น หรือบุคคลอื่นได้รับแต่งตั้ง หรือสัญญาว่าจะให้ได้รับแต่งตั้ง หรือเพราะเหตุที่ได้รับ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือในหน่วยงานของรัฐ

ห้ามมิให้ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง สมาชิก หรือผู้ใด เพื่อจูงใจให้ตนหรือบุคคลอื่น ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใด ในการบริหาร ราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ¹⁵⁷

มาตรา 72 ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่ง ในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁵⁸

มาตรา 74 ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจาก

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือ กิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ใน หรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรโดยมีบุคคล ผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่า

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 46.

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72.

ร้อยละสี่สิบเก้า ในกรณีที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหรือถือโดยตัวแทนของบุคคลที่ไม่เปิดเผยชื่อให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทย

- (4) คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (5) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)
- (6) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับ (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีสมาชิกรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวที่มีใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง¹⁵⁹

จะเห็นว่าความกังวลหลักของผู้ร่างกฎหมาย คือ การถูกรวบงำจากบุคคลภายนอกพรรค ซึ่งคล้ายคลึงกับเหตุแห่งการยุบพรรคในกัมพูชาที่กล่าวหาพรรค NRP ว่าติดต่อกับรัฐบาลต่างชาติ

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 74.

นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังอาจถูกยุบได้หากเป็นผู้แจ้งหรือกล่าวหา พรรคการเมืองอื่น หรือบุคคลใดว่ากระทำผิดกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งที่รู้ว่าข้อกล่าวหาเหล่านั้นเป็นเท็จ มาตรา 101 วรรคสอง ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นและเพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองนั้น

นอกเหนือจากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แล้วพรรคการเมืองอาจถูกยุบได้ตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2560 ด้วย โดยมาตรา 132 ถอดมาจากมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญ 2550 ที่เน้นเรื่องความรับผิดชอบของกรรมการบริหารพรรคในกรณีที่ผู้สมัคร กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือหลักความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งเป็นประเด็น มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นเอง

“มาตรา 132 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการ สืบสวนหรือไต่สวนแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำ การอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือ มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สันับสนุน หรือ รู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีอาการกระทำความดังกล่าว แล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ให้คณะกรรมการสั่งระงับสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำสั่ง และในกรณี ที่ผู้นั้นได้คะแนนอยู่ในลำดับที่จะได้รับการเลือกตั้ง ให้สั่งยกเลิกการเลือกตั้ง และให้มีการเลือกตั้งใหม่

คำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของผู้ใด ถ้าเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดหรือพรรคการเมืองใดจะได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้สมัครผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นระงับหรือดำเนินการใดเพื่อแก้ไขความไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ผู้สมัครผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้นไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานว่าผู้สมัครผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำนั้นหรือพรรคการเมืองนั้นมีส่วนรู้เห็นในการกระทำนั้น เว้นแต่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำดังกล่าว

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้นั้นด้วย ในกรณีนี้ ให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”¹⁶⁰

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2560 มาตรา 132.

เช่นนี้แล้ว ความรับผิดชอบของกรรมการบริหาร และพรรคการเมือง ก็จึงขยายกินความกว้างขวางขึ้นไปอีก ไม่ใช่เฉพาะแค่ความรับผิดชอบในการกระทำของผู้สมัคร แต่การกระทำของบุคคลอื่นที่สมประโยชน์แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองด้วย ในแง่หนึ่งนี่เป็นความพยายามที่จะไล่ตามเอาผิดกรณีที่พรรคการเมืองกระทำผิดผ่านบุคคลภายนอก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเอาผิดได้ยาก แต่ในอีกแง่การสันนิษฐานความรับผิดชอบเช่นนี้เข้มงวดเกินไปหรือไม่เป็นเรื่องน่าขบคิด

มาตรา 158 วรรคสาม หากพรรคการเมืองกระทำผิดตามมาตรา 75 คือ เรียกหรือรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อลงสมัครหรือส่งผู้สมัคร หรือไม่ลงสมัครหรือไม่ส่งผู้สมัครอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองนั้นซึ่งรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองนั้น และให้ถือเป็นเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองนั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง¹⁶¹

เมื่อยุบพรรคการเมืองแล้วผลจะเป็นอย่างไรต่อ ตามมาตรา 94 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ

¹⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2560 มาตรา 158 วรรคสาม.

และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ¹⁶²

นอกเหนือจากเหตุแห่งการยุบพรรคที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องผลของการยุบพรรคด้วย ในรัฐธรรมนูญ 2550 นั้น ชัดเจนว่า การยุบพรรคนั้นนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลาห้าปี โดยศาลไม่มีดุลพินิจในเรื่องนี้ แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและการเลือกตั้งใหม่ของรัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ระบุชัดว่าห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก เป็นเวลา 10 ปี

แต่กรรมการบริหารพรรคจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ปีตรงนี้กฎหมายไม่ระบุไว้ ทั้งที่เมื่อเป็นบทบัญญัติที่เป็นโทษแก่บุคคลแล้ว ต้องตีความโดยเคร่งครัด อะไรที่กฎหมายระบุไว้ไม่ชัด ควรตีความให้เป็นคุณแก่ผู้จะได้รับผลร้ายนั้น อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าผู้ใช้กฎหมายไทยจะตีความไปในทางเดียวกับกรณีพรรคไทยรักไทย คือ ถือว่าโทษยุบพรรคไม่ใช่โทษอาญา จึงอาจตีความขยายออกไปให้เป็นผลร้ายเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งไม่ควรเป็นการตีความที่ถูกต้อง

¹⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 94.



5.2 การยุบพรรคไทยรักษาชาติ

คดียุบพรรคการเมืองครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 คือ การยุบพรรคไทยรักษาชาติ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองอีกพรรคที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับทักษิณ ชินวัตร

เหตุการณ์เริ่มขึ้นเมื่อพรรคไทยรักษาชาตินำเสนอชื่อ ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นนายกรัฐมนตรีในบัญชีของพรรค

ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนฯ เป็นพระธิดาองค์โตของ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร แต่ได้ลาออกจากฐานันดรเพื่อสมรสกับสามีชาวอเมริกัน แม้ภายหลังก็ได้กลับคืนสู่พระยศเดิม คือ เจ้าฟ้าหญิง อย่างไรก็ตามกฎหมายจะเป็นเพียงสามัญชน ในทางสังคมวัฒนธรรม ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเคารพนับถือและใช้ราชาศัพท์ในฐานะเจ้าฟ้าหญิงอยู่เช่นเดิม ดังนั้นพรรคไทยรักษาชาติจึงอาศัยความไม่ชัดเจนของสถานะของทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนฯ เพื่อเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคต่อไป ในเบื้องต้นคณะกรรมการการเลือกตั้งรับจดทะเบียนชื่อทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนฯ

เป็นนายกรัฐมนตรีของพรรคไทยรักษาชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์รุนแรงขึ้นตามลำดับ ก็ได้มีพระราชโองการจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัววชิราลงกรณฯ ห้ามมิให้กระทำการดังกล่าว ดังความว่า การนำสมาชิกชั้นสูงในพระบรมราชวงศ์มาเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไม่ว่าจะโดยทางใดก็ตาม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อโบราณราชประเพณี ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมของชาติถือเป็นการกระทำที่มีบังควรไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง¹⁶³ ส่งผลให้พรรคไทยรักษาชาติถอนการเสนอชื่อดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ โดยกล่าวหาว่าการเสนอรายชื่อผู้สมัครนายกรัฐมนตรีของพรรคดังกล่าวเข้าข่ายผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92 (2) กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹⁶⁴

จุดที่คดียุบพรรคไทยรักษาชาติต่างจากคดีอื่น ๆ ที่ผ่านมา คือ การเสนอชื่อทุลกระหม่อมหญิงนั้นเป็นการกระทำของพรรคโดยไม่ต้องสงสัย เมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมของพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และอื่น ๆ ซึ่งกระทำโดยลับ จึงอาจโต้แย้งได้ว่ามิใช่เจตนาของสมาชิกพรรคทุกคนจะเป็นเช่นนั้น เพียงแต่พรรคสมประโยชน์ การเสนอชื่อผู้สมัครนายกรัฐมนตรีนั้นกระทำโดยเปิดเผยและชัดเจนว่าผู้บริหารพรรคเป็นผู้กระทำเอง

ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยฐานะของสมาชิกพระบรมราชวงศ์อันเป็นที่เคารพเหนือการถูกตีเตียน และไม่ควรแก้ตำแหน่งการเมืองอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางตามหลักพระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์แต่ไม่ทรงปกครอง การใช้สิทธิเสรีภาพที่บั่นทอนทำลายหลักการพื้นฐานนั้นกระทำไม่ได้ ศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁶³ เลือกตั้ง 2562 : พระราชโองการ ร.10 “พระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ... ไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดใดในทางการเมืองได้” <<https://www.bbc.com/thai/thailand-47173465>>

¹⁶⁴ เลือกตั้ง 2562 : ย้อนรอย “ไทยรักษาชาติ” จาก “ปรากฏการณ์ 8 กุมภาพันธ์” สู่อันตราย “จุดจบ ?” <<https://www.bbc.com/thai/47353524>>

อ้างหลักกลไกปกป้องระบบการปกครอง (self-defencing democracy) ความร้ายแรงของการกระทำนั้นไม่ทำให้อำนาจรัฐเท่าไม่ถึงการณ์ได้

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ยังไม่ถึงขนาดมีเจตนาจะล้มล้างการปกครอง จึงให้ยุบพรรคไทยรักษาชาติ

ประเด็นต่อไปคือ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคศาลรัฐธรรมนูญอ้างหลักความได้สัดส่วนก็จริง เห็นว่าการกระทำดังกล่าวยังไม่ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง และยังมีสำนึกรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ได้น้อมรับพระราชโองการไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อมทันทีภายหลังจากที่ได้รับทราบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีความเคารพต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ จึงเห็นสมควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องเป็นเวลาสี่ปี¹⁶⁵

อย่างไรก็ดี นิติวิธีของศาลในการแสวงหากฎหมายมาปรับใช้กับกรณีไทยรักษาชาตินั้น เป็นเหตุให้ทฎกวิพากษ์วิจารณ์ได้เช่นกัน เนื่องจากไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรห้ามสมาชิกราชวงศ์ชั้นสูงดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างชัดแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญอ้างถึงจารีตประเพณีแต่จารีตประเพณีนั้น โดยปกตินำมาใช้อุดช่องว่างกฎหมายเฉพาะในกรณีที่ใช้เป็นคุณ หากจะลงโทษต้องใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเท่านั้น การนำจารีตประเพณีมาปรับใช้เพื่อลงโทษพรรคไทยรักษาชาติ แม้จะไม่ใช้โทษอาญาก็ตาม ก็ไม่ใช่วิธีการใช้กฎหมายที่ถูกต้อง¹⁶⁶

¹⁶⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562, โปรดดูหน้า 48.

¹⁶⁶ ขวน ‘วรเจตน์’ คุยหลังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณียุบพรรคไทยรักษาชาติ <<https://prachatai.com/journal/2019/03/81486>>



5.3 การยุบพรรคอนาคตใหม่

พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองล่าสุดที่ถูกยุบ โดยมี ความพยายามยื่นคำร้องขอยุบพรรคสองครั้ง ครั้งแรกรู้จักกันในชื่อ คดีอิทธิมินาติ โดยณัฐพร โต้ประยูร ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าข้อบังคับ นโยบาย และตราสัญลักษณ์ของพรรคอนาคตใหม่สื่อเจตนาล้มล้าง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 49 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง มาตรา 92 (1) (2) แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วย เนื่องจาก ข้อบังคับและตราสัญลักษณ์ของพรรคได้รับความเห็นชอบให้จดทะเบียนพรรคได้ จากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏชัดในข้อบังคับว่าพรรคอนาคตใหม่ จะยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ส่วนความคลุมเครือระหว่าง ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขนั้น พรรคอนาคตใหม่ควรแก้ไขให้ชัดเจน ส่วนการแสดงออกอื่น ๆ ผ่านการปราศรัยหรือวิพากษ์วิจารณ์ ยังฟังไม่ได้ว่าปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจน เพียงพอที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายและความประสงค์นั้นถึงระดับที่ วิญญูชนควรจักอาจคาดเห็นได้ว่าน่าจะทำให้เกิดผลเป็นการใช้สิทธิหรือ

เสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการกระทำนั้นจะต้องกำลังดำเนินอยู่และไม่ห่างไกลเกินกว่าเหตุ จึงวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกร้องไม่เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49¹⁶⁷

สำหรับคดีที่สอง คือ คดีกู้เงินของพรรคอนาคตใหม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคอนาคตใหม่ได้กู้เงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรค ตามสัญญากู้ยืมเงิน จำนวน 2 ฉบับ รวมเป็นเงิน 191,200,000 บาท โดยมีการทำสัญญากันชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการใช้หนี้คืนบางส่วนแล้ว แต่มีผู้ตีความว่าการกู้เงินเป็นการรับเงินบริจาค ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้รับเงินบริจาคเกินสิบล้านบาท ตามมาตรา 66 ซึ่งมีความว่า “บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง มีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาท ต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง ไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละ 5 ล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินพรรคหนึ่งมิได้”¹⁶⁸

หากผู้ฝ่าฝืนมาตรา 66 ในมาตรา 124 ระบุโทษว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 66 พรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนด 5 ปี”¹⁶⁹

¹⁶⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2563.

¹⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 124.

ในตอนแรก กกด. เริ่มสอบสวนความผิดในมาตรา 66 แต่ต่อมาได้มีการเชื่อมโยงไปว่าเป็นการรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 ประกอบมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (1) จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และอาจถูกยุบพรรคได้

ข้อถกเถียงหลักของคดีนี้คือ สถานะของพรรคการเมือง ว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลเอกชน เมื่อกฎหมายไม่ได้ระบุให้พรรคการเมือง กู้เงินได้ แต่ก็ไม่ได้ห้าม หากเป็นนิติบุคคลมหาชน เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ จะไม่อาจกระทำได้ แต่หากเป็นนิติบุคคลเอกชน หากไม่มีกฎหมายห้ามกระทำได้

ข้อถกเถียงประการที่สอง คือ สถานะของเงินบริจาค ว่าเป็นรายได้หรือไม่ เพราะพรรคอนาคตใหม่แย้งว่าเงินก้อนนั้นต้องใช้คืน จึงไม่ใช่รายได้ แต่เป็นหนี้สิน ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องพันต่อเนื่องกัน เงินบริจาคมานี้มาจากแหล่งที่มาผิดกฎหมายหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ไต่สวนพยานบุคคล แต่ให้ทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญชี้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เนื่องจากมีการจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นกฎหมายมหาชน แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นความสามารถของพรรคการเมืองในการกู้เงิน เพียงแค่อธิบายว่าเงินบริจาคมานั้น ไม่ใช่รายได้ที่แท้จริง แต่เป็นเงินและรายรับทางการเมือง ซึ่งต้องใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด

เงินกู้ของพรรคอนาคตใหม่นั้น มีสัญญาใช้เงินคืนโดยคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 และร้อยละ 2 ต่อปีตามลำดับ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการคิด

ดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติการค้า ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด เพดานไว้ที่ร้อยละ 15 ต่อปี ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการคิดดอกเบี้ย ที่ต่ำเกินไปจนเป็นการเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองมากกว่าจะเป็นนิติกรรม กู้ยืมเงินกันจริง เป็นการบริจาคนเงิน ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาท

จากข้อเท็จจริง พฤติการณ์ และหลักฐานดังกล่าวจึงเห็นว่าการ กู้ยืมเงินของผู้ถูกร้อง จึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการบริจาคนเงิน ทรรศน์สิน หรือประโยชน์อื่น ตามมาตรา 66 เมื่อการรับบริจาคนดังกล่าวต้องห้าม ตามมาตรา 66 จึงเป็นการรับบริจาคนเงิน ทรรศน์สิน หรือประโยชน์อื่น อันรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 จึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 อันเป็นเหตุ ให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา 92 วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไปถึงระยะเวลาที่เหมาะสม ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค และเห็นว่าจำต้องคำนึง ถึงหลักความได้สัดส่วน แม้จะมีตุลาการบางคนเห็นว่าควรตัดสิทธิตลอดชีวิต แต่เสียงส่วนใหญ่เห็นพ้องว่าให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลาสิบปี¹⁷⁰

คำวินิจฉัยนี้ถูกตัดสินในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งมีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนของพรรคอนาคตใหม่ไม่อาจเข้าร่วม การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งกำหนดไว้ไม่กี่วันถัดมาได้ และเป็นคดีสุดท้าย ของตุลาการห้าคน ซึ่งมีกำหนดจะต้องพ้นจากตำแหน่งหลังจากนั้นไม่นาน

ในทางการเมือง การยุบพรรคอนาคตใหม่นำไปสู่การชุมนุม ทางการเมืองทั่วประเทศ อาจถือได้ว่าเป็นการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล โดยคนจำนวนมากครั้งแรกนับตั้งแต่รัฐประหาร 2557 เป็นต้นมา

¹⁷⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563.

5.4 คำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ จากนักวิชาการกฎหมาย

ในทางวิชาการ คำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ถูกวิจารณ์ในหลายข้อ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงหลายคนได้เสนอความคิดเห็นของตนในคดีนี้ไว้ และส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าการใช้กฎหมายในการยุบพรรคอนาคตใหม่นั้น มีปัญหาอย่างยิ่ง¹⁷¹

โดยสรุปแล้ว ข้อแรก คือ การตีความสถานะพรรคการเมือง ที่กว้างขวางเกินไป แม้พรรคการเมืองจะต้องจดทะเบียนตามกฎหมายมหาชน แต่ก็เหมือนกันสมาคมเอกชนอื่น ๆ ที่ต้องจดทะเบียน คือ ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ทำเป็นนิติบุคคลมหาชนขึ้นมาได้ เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามก็ต้องออก กู้เงินได้ ส่วนการกู้เงินนั้นเป็นการกู้เงินจริงหรือเป็นการเล็งงินนิติกรรมบริจาค ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแวดล้อมเพิ่มเติม ซึ่งศาลไม่ได้แสดงละเอียด ตรงส่วนนี้เป็นข้อบกพร่องของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ทำการไต่สวนละเอียด หากแต่ตีคลุมเอง

ข้อสอง คือ การวินิจฉัยว่าอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามปกติการค้า ซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อเท็จจริงของอัตราดอกเบี้ยทั่วไปในธุรกิจ ซึ่งต่ำกว่า หรือต่ำพอ ๆ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในกรณีนี้ นอกจากนี้ การวินิจฉัยดังกล่าว ยังเป็นการใช้ความเห็นส่วนตัวมาตัดสินอัตราดอกเบี้ย ซึ่งเป็นเสรีภาพ ของเอกชนที่จะตกลงกันอย่างไรก็ได้ตราบที่ไม่มิกฎหมายห้าม

¹⁷¹ ดูบันทึกการเสวนาเรื่อง “วิเคราะห์คดี ยุบพรรคอนาคตใหม่” ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 28 ก.พ.2563 <<https://www.isranews.org/content-page/item/86054-money01-86054.html>> และคำวิจารณ์ของศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ <<https://waymagazine.org/interview-worajet/>>.

ข้อสาม คือ การตีความและปรับใช้กฎหมาย ในตอนแรก กกด. กล่าวหาพรรคอนาคตใหม่เพียงตามมาตรา 66 ซึ่งไม่มีโทษยุบพรรคและไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมเป็นผู้ส่งลงโทษริบเงินส่วนที่เกิน 10 ล้านบาทและจำคุกได้¹⁷² แต่กลับมีการนำไปเชื่อมโยงกับ มาตรา 72 เรื่องการรับบริจาคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เข้าสู่เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและมีโทษยุบพรรคได้ เมื่อตีความเช่นนี้ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ เห็นว่าทำให้มาตรา 66 มีอายุยืนด้วยตนเองได้ แต่ต้องนำไปเชื่อมกับ มาตรา 72 ตลอดไปซึ่งไม่น่าถูกต้อง¹⁷³

ประเด็นสุดท้าย คือ ความเข้าใจว่าอะไรคือการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น อันรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนักกฎหมายหลายฝ่ายเข้าใจว่าหมายถึงเงินบริจาคจากกิจกรรมผิดกฎหมายที่เป็นอาชญากรรม เช่น เงินจากการค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ หรือนำสงสัยว่ามาจากกิจกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น มิใช่แค่เงินบริจาคที่ถูกวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เงินส่วนนี้ได้มาจากการทำธุรกิจกฎหมายในการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

¹⁷² นิติกรรมอำพรางบริจาคไม่ถึงยุบพรรค – “ณรงค์เดช” นิติ ๖ จุฬา ๖ ซี้คดีอนาคตใหม่ กู้เงินธนาคาร <https://voicetv.co.th/read/_OSUtR0_V.>

¹⁷³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ : “ผมจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ถูกต้องในทางกฎหมาย” <<https://prachatai.com/journal/2020/03/86808.>>

5.4 สถานการณ์การยุบพรรคการเมืองในปัจจุบัน

ปัจจุบันก็มีความพยายามจะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองในซีกฝ่ายค้าน ทั้งพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล ซึ่งพรรคหลังเป็นทายาทของพรรคขนาดโตใหม่

โดยข้อกล่าวหาส่วนใหญ่ของพรรคเพื่อไทยจะมุ่งไปที่เรื่องการให้คนนอก คือ ทักษิณ ชินวัตร ครอบงำพรรคเพื่อไทยผ่านการ video call กับ ส.ส. ภายในพรรค หรือการให้นายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ซึ่งเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการว่าเป็นผู้อำนวยการพรรคเพื่อไทยได้หรือไม่¹⁷⁴ และพรรคก้าวไกลกระทำการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ล้มล้างการปกครอง เนื่องจากนโยบายปฏิรูปสถาบันกษัตริย์และการสนับสนุนการชุมนุมต่อต้านรัฐบาล¹⁷⁵ จะเห็นว่ามาตรการยุบพรรคการเมืองยังเป็นอาวุธทางการเมืองที่ร้ายแรงอยู่นั่นเอง

¹⁷⁴ ยื่นคำร้อง “ยุบเพื่อไทย” ก้าว (ไม่) พัน “ทักษิณ” ? <<https://www.bangkokbiznews.com/politics/970856>>

¹⁷⁵ 3 จุดเสี่ยงยุบพรรค “เพื่อไทย-ก้าวไกล” Red Zone ล้มล้างการปกครอง <<https://www.prachachat.net/politics/news-800823>>





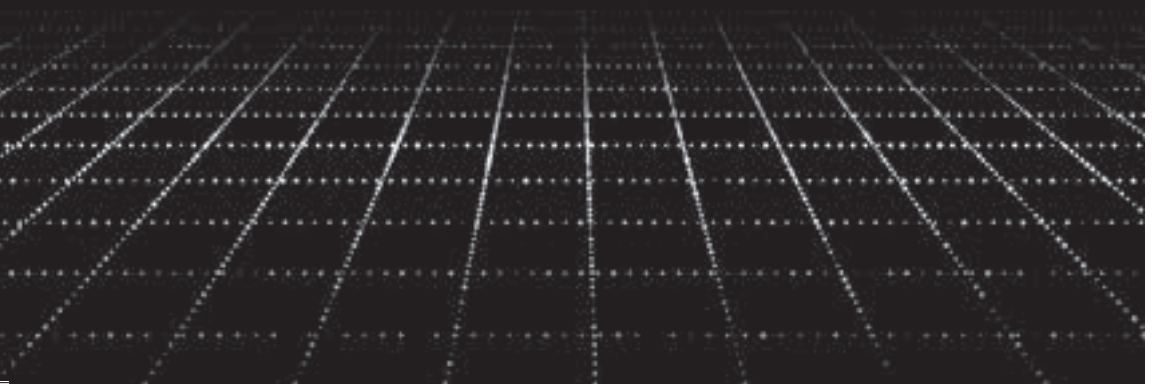
“



... มาตรการยุบพรรคการเมือง
 เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาชั่วคราว
 การยุบพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จ
 ในการรักษาประชาธิปไตยไว้ คือ
 กรณีที่พรรคการเมืองนั้นเป็นตัวแทนของ
 อุดมการณ์ของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับแรงสนับสนุน
 และอุดมการณ์นั้นเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่สอดคล้องกับ
 คุณค่าสากล เช่น การเหยียดเชื้อชาติ ”



ก่อนการร้าย ทำลายสิทธิเสรีภาพ ...



บทที่ 6

วิเคราะห์ปัญหา และข้อเสนอแนะ

สุดท้ายแล้ว การยุบพรรคการเมืองในกฎหมายไทย สามารถดำรงรักษาประชาธิปไตยไว้ได้หรือไม่ การรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 น่าจะเป็นคำตอบได้อย่างดีว่าประชาธิปไตยของไทยยังไม่มั่นคง คุณภาพของพรรคการเมืองยังต้องถูกพัฒนาขึ้นไปอีก เพื่อเป็นคำตอบที่แน่นอนให้กับสังคมไทย และสังคมไทยไม่หวนกลับไปเลือกทางเลือกรัฐประหารซึ่งเป็นระบอบที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างร้ายแรงอีก

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว สถานการณ์การยุบพรรคการเมืองในไทยอาจจะไม่เลวร้ายเท่ากัมพูชาหรือฮ่องกง ซึ่งเกิดขึ้นในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน เห็นได้ชัดว่าการยุบพรรคในบางกรณีนั้นเป็นอาวุธทางการเมืองเพื่อจัดการกับศัตรูของรัฐบาล แต่สถานการณ์ของไทยก็ไม่ได้ถูกยอมรับว่าเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเองอย่างสากล เช่น เยอรมนีหรือสเปน

สถานการณ์การยุบพรรคการเมืองไทยจึงใกล้เคียงกับตุรเคีย ซึ่งกลายเป็นเรื่องค่อนข้างปกติ ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย และส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งโดยรวมของระบบพรรคการเมือง แต่ละคดีที่ยุบพรรคนั้น ถูกวิจารณ์ในเรื่องของเหตุผลและกระบวนการ

ดูเหมือนว่าประเทศไทยละเลยค่าเตือนเกี่ยวกับอันตรายของประชาธิปไตยป้องกันตนเอง มาตรการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เมื่อถูกใช้อย่างไม่ระมัดระวังก็ย่อมกลายเป็นเครื่องมือทำลายประชาธิปไตยเองได้ในที่สุด

**คำถามคือ เราจะแก้ไขปัญหาความบกพร่อง
ของการยุบพรรคการเมืองในกฎหมายไทยได้อย่างไร**

6.1 ปัญหาของการยุบพรรคการเมืองไทย

ก่อนอื่น บทที่ 6 นี้จะวิเคราะห์ปัญหาจากการยุบพรรคการเมืองของไทยในบทที่ 4 และบทที่ 5 ผ่านเกณฑ์ที่แสดงไว้ในบทที่ 3 ทั้งสี่เกณฑ์

(1) กฎหมาย

เราอาจเถียงได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการยุบพรรคของไทยไม่ได้มุ่งหมายเจาะจงจะใช้กับพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา จะเห็นว่าบทบัญญัติที่ระบุเหตุเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้น ขยายกว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 และ 2560 นั้น เหตุแห่งการยุบพรรคเพิ่มมากขึ้นทุกที และลงไปในการกระทำปลีกย่อย ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปหมด จนยากจะทำความเข้าใจได้ครบถ้วน

บทบัญญัติบางส่วนคลุมเครือ เช่น อะไรคือการล้มล้าง อะไรคือปฏิปักษ์ หรือการได้มาซึ่งอำนาจโดยวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น แปลว่าอะไรกันแน่

ความผิดบางฐาน เช่น การรับคนต่างด้าวมาเป็นสมาชิก ทำกิจกรรมแสวงหาผลกำไร หรือรับบริจาคเงินผิดระเบียบ ทั้งหมดนี้ไม่ได้กระทำด้วยความรุนแรง ควรแล้วหรือไม่ที่จะถูกลงโทษยุบพรรค

เมื่อเทียบกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศอื่น จะเห็นว่า การยุบพรรคการเมืองนั้นอาจจะบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับสูงสุด เช่น รัฐธรรมนูญ แต่ที่ยังไปกว่านั้น คือ จำกัดไว้แค่ไม่กี่ข้อ ซึ่งเป็นการกระทำที่เห็นว่าร้ายแรงเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงโทษ ยิ่งกฎหมายปี 2560 เป็นต้นมา ความไม่สมเหตุสมผลด้านโทษปรากฏชัดเจน เมื่อโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่ศาลรัฐธรรมนูญตีความเองว่าเพิ่มจากห้าปีเป็นสิบปี และระยะเวลาสิบปี ถือว่าเป็นระยะเวลาที่สมเหตุสมผล ได้สัดส่วน เป็นโทษสถานเบาแล้ว เพราะตุลาการบางคนวินิจฉัยว่าเมื่อไม่กำหนดไว้ก็ควรตัดสิทธิตลอดชีวิต

การตีความขยายความเรื่องโทษออกไปรุนแรงเช่นนี้ไม่สมเหตุสมผล ยิ่งทำให้หลายฝ่ายมองว่า การยุบพรรคเป็นแค่เครื่องมือลงโทษมากกว่าเกราะป้องกันประชาธิปไตย

ที่สำคัญที่สุด คือ กฎหมายเหล่านี้ของไทยถูกวิจารณ์ในแง่ของความชอบธรรม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับ (ฉบับ พ.ศ. 2550 และฉบับ พ.ศ. 2560) เป็นผลพวงมาจากรัฐประหารในปี 2549 และ 2557 ซึ่งนำมาสู่รัฐธรรมนูญ 2550 และ 2560 ซึ่งมีความรังเกียจการเมืองแบบเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นพื้นฐาน ทำให้กระบวนการ

ร่างกฎหมายที่ไม่มีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะจากนักการเมืองเองด้วย ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายเหล่านี้ถูกวิจารณ์ว่าถูกตราขึ้นเพื่อความมุ่งหมาย ควบคุมนักการเมืองและพรรคการเมืองให้อ่อนแอโดยเฉพาะ จึงยังมีความชอบธรรมต่ำลงไปอีก

(2) เหตุแห่งการยุบพรรค

คำพิงตัวบทบัญญัติว่าด้วยการยุบพรรคนั้นก็ปัญหาในตัวเองแล้ว เพราะความคลุมเครือ และความยืดหยุ่นในรายละเอียด แต่ปัญหาอีกส่วน มาจากการตีความว่าอะไรคือการกระทำอันเข้าข่ายเหตุแห่งการยุบพรรคกันแน่

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า พรรคไทยรักไทยและพรรคเล็กอีกสองพรรค ในปี 2549 และพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนในปี 2550 นั้น กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งจริงอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งสองกรณี มีพยานหลักฐาน และถูกยืนยันด้วยคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

แต่การกระทำผิดเช่นนี้สมควรถูกยุบพรรคหรือไม่ แน่แน่นอนว่า การกระทำผิดทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริต ไม่เที่ยงธรรม แต่จะนำไปสู่ ความเสื่อมศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย หรือการล้มล้างการเมืองระบบ เลือกตั้งเลยหรือไม่ เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เหยียดชนชาติ ทำลายระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการเมืองเสรีนิยม หรือแบ่งแยกดินแดน ด้วยการก่อการร้ายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์ การกระทำ ผิดกฎหมายเลือกตั้งผ่านการซื้อเสียง หรือจ้างพรรคเล็กลงสมัคร เพื่อหนีเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นตานั้น ไม่น่าร้ายแรงเท่ากับการกระทำ ของพรรคนีโอนาซี พรรคคอมมิวนิสต์ในสงครามเย็น หรือพรรคก่อการร้าย

แน่นอนว่าการกระทำผิดเหล่านี้นำไปสู่การเลือกตั้งไม่เสรีเป็นธรรม และอาจจะนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ แต่นั่นก็มีบทลงโทษของการกระทำนั้นเป็นการเฉพาะไว้แล้ว โดยจำกัดความเสียหายมากกว่า การยุบพรรครับผิดชอบร่วมกัน การกระทำเหล่านี้ไม่ใช่การใช้ความรุนแรง ล้มล้างการปกครอง

ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำเหล่านี้กระทำไปโดยพฤติการณ์ที่ไม่เปิดเผย ไม่ประกาศชัดเจน ยากที่จะชี้ชัดลงไปว่านี่คือพฤติกรรมที่สมาชิกพรรคส่วนใหญ่ยอมรับและถือเอาเป็นการกระทำของตน เป็นอุดมการณ์ของตน จึงไม่ควรลงโทษรวมหมู่กันทั้งหมดได้

กรณีของพรรคไทยรักษาชาติซับซ้อนกว่า เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไม่มีกฎหมายห้ามไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และจนก่อนหน้าพระบรมราชโองการห้ามการเสนอชื่อทุลกระหม่อมหญิงฯ ไม่มีผู้มั่นใจว่าการเสนอชื่อพระบรมวงศานุวงศ์ที่ลาออกจากฐานันดรแล้วเป็นนายกรัฐมนตรีกระทำได้หรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ แม้แต่ กต. เองก็รับการเสนอชื่อนั้นก่อนจะถอนไปในภายหลัง การยกหยิบจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาประกอบการตีความว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดจึงอาจมีปัญหาได้ในทางนิติวิธี

แน่นอนว่าการเสนอชื่อพระบรมวงศานุวงศ์เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยแน่ แต่อาจไม่ใช่อย่างที่ศาลตีความว่าจะเป็นปฏิปักษ์ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์มากเท่ากับเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าอำนาจและผู้มีอำนาจนั้นไม่น่าไว้ใจ จึงต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้

กรณีพรรคขนาดคใหม่ การกู้เงินนั้นเป็นที่ถกเถียงมาก และนักกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่ ยกเว้นศาลรัฐธรรมนูญ เห็นตรงกันว่าเมื่อการกู้เงินไม่ได้ถูกระบุห้ามก็ควรจะได้ การกู้เงินเป็นการครอบงำพรรคหรือไม่ยังน่าสงสัย และการครอบงำผ่านการทำสัญญากู้เงินที่มีสัญญาลายลักษณ์อักษรชัดเจนนั้น เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่

ในทางกลับกัน ความปรารถนาจะสร้างการเมืองใสสะอาดและพรรคการเมืองที่ไม่มีจุดด่างพร้อย ทำให้พรรคขนาดคใหม่ ซึ่งตีความอำนาจของตนเองว่ากู้เงินได้ และกระทำการนั้นถูกลงโทษ ในขณะที่พรรคการเมืองจำนวนมากรอดพ้นการลงโทษไปเนื่องจากหลบเลี่ยงที่จะเปิดเผยการเงินของพรรคตนเองให้โปร่งใส ดังนั้น การตีความเหตุแห่งกระทำในกรณีนี้จึงกลายเป็นผลร้ายต่อการสร้างการเมืองที่โปร่งใสไปแทน¹⁷⁶

เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่น่าจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแล้ว จึงไม่ต้องตีความว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคลหรือไม่ต่อไปอีก

จะเห็นว่าในทั้งสี่กรณียุบพรรค ไม่มีการกระทำใดที่เข้าข่ายความรุนแรงล้มล้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างชัดเจน ทั้งสี่กรณีไม่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ของพรรค แต่เป็นการกระทำเท่านั้น

¹⁷⁶ Khemthong Tonsakulrungruang, 'Anakot Mai: Lawfare and Future Forward's Legacy' New Mandala (28 Feb 2020) <<https://www.newmandala.org/anakot-mai-lawfare-and-future-forward-partys-legacy/>>; Khemthong Tonsakulrungruang, 'Thailand's Obsession with Clean Politics Dismantles its Democracy' Verfassungsblog (3 Mar 2020) <https://verfassungsblog.de/thailands-obsession-with-clean-politics-dismantles-its-democracy/>.

(3) กระบวนการยุบพรรค

กระบวนการยุบพรรคเกิดขึ้นภายใต้กระแสตุลาการภิวัตน์หรือตุลาการเป็นใหญ่ จนทำให้มีผู้เสนอแนวคิดที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญยิ่งของรัฐพันลึกที่ขัดขวางประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งอยู่¹⁷⁷ ข้อกล่าวหานี้จริงหรือไม่เป็นอีกเรื่อง แต่ข้อกล่าวหาดังกล่าวดูจะสะท้อนสิ่งที่ประชาชนจำนวนมากไม่น้อยเชื่อว่าจริง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรจะมีมิต้องอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีและทำคำวินิจฉัย แต่ก็ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหลายประการ

การยุบพรรคไทยรักไทยนั้นมีปัญหามากที่สุด เนื่องจากเกิดรัฐประหารขึ้นระหว่างการพิจารณาคดียุบศาลรัฐธรรมนูญและจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาแทน ถึงแม้คณะรัฐประหารจะไม่ได้เลือกตุลาการแต่ละคนโดยตรงแต่เหตุการณ์แวดล้อมทำให้เกิดข้อสงสัยในตัวผู้ตัดสินไม่ได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงแล้ว การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาคือการจัดตั้งศาลเฉพาะเพื่อวินิจฉัยคดีของพรรคไทยรักไทยหรือไม่ ความสงสัยตรงนี้กระทบความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุบพรรคโดยตรง นำเสียดายที่ประเด็นสุดท้ายของการยุบพรรค คือ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากเห็นชอบกับการนำประกาศ คปค. ฉบับที่ 27 มาใช้ย้อนหลังทั้งที่ขัดกับสามัญวินิจฉัย

¹⁷⁷ ดู Eugénie Mériau (2016) Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015), *Journal of Contemporary Asia*, 46:3, 445-466; Bjoern Dressel, *Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Considerations from Recent Events in Thailand* (2010) *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 5, pp. 671-691; Khemthong Tonsakulrungruang, 'Entrenching the Minority: The Constitutional Court in Thailand's Political Conflict' (2017) *26 Washington International Law Journal* 247; กล้า, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ.

ของนักกฎหมายจำนวนมาก ยืนยันความไม่เป็นกลางของกระบวนการ และองค์กรผู้ตัดสิน

ในส่วนของกรรมาธิการยุบพรรคพลังประชาชน ข้อบกพร่องด้านกระบวนการหลัก ๆ คือ การยุติการแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาทะ ซึ่งถูกมองว่าเป็นการเร่งรัดเพื่อหาทางลงให้แก่กลุ่มพันธมิตรฯ ซึ่งเผชิญกับแรงกดดันเพราะยกระดับการชุมนุมปิดสนามบินหลายแห่ง

สุดท้าย ในสองคดีหลัง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกินกึ่งหนึ่งขององค์คณะถูกต่ออายุโดยคณะรัฐประหาร เป็นข้อครหาเรื่องความเป็นกลางเช่นกัน

ดังนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นจึงถูกวิจารณ์ว่าเป็น abusive judicial borrowing การหยิบยืมหลักการรัฐธรรมนูญมาใช้อย่างบิดผัน ในบริบทแบบไทย ๆ แทนที่อำนาจตุลาการจะช่วยป้องกันประชาธิปไตยกลายเป็นปฏิปักษ์แทน

วัตถุประสงค์ของการยุบพรรค

การยุบพรรคการเมืองควรเป็นทางเลือกสุดท้าย เมื่อไม่มีทางออกอื่นที่จะหยุดยั้งพรรคการเมืองนั้น การยุบพรรคไม่ใช่เรื่องปกติ แต่ตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การยุบพรรคเป็นหัวข้อปกติในการเมืองไทย แม้ยังไม่เกิดคดีความขึ้นจริง แต่การยุบพรรคถูกใช้ยกขึ้นมาสู่พรรคการเมืองตลอดเวลา แสดงให้เห็นการเปลี่ยนกลไกการยุบพรรค จากกลไกป้องกันประชาธิปไตย (defensive mechanism) ไปเป็นอาวุธ (weaponizing) รัฐไทยไม่เคยเลือกใช้มาตรการอื่นที่เบากว่ามาใช้ลงโทษพรรคการเมือง ตรงกันข้ามรัฐเลือกใช้การยุบพรรคควบคู่ไปกับคดีอาญา แสดงให้เห็นธรรมชาติของการเป็นอาวุธในนิติสงครามที่กำลังดำเนินไปอยู่

การยุบพรรคการเมืองทั้งหมดที่ผ่านมานำไปสู่อะไร

ประชาธิปไตยหมายถึงการรักษาสิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพ ในการแสดงออกซึ่งความเห็นอันหลากหลาย ไว้ให้มากที่สุดเท่าที่ขอบเขต ของกฎหมายจะอนุญาต แน่แน่นอนว่าเสรีภาพนี้ถูกจำกัดได้แต่รัฐควรพยายาม รักษาพื้นที่ให้กับการแลกเปลี่ยนถกเถียง จนกว่าอันตรายจากความรุนแรง จะบังคับให้รัฐต้องจำกัดเสรีภาพนั้น

พรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน เป็นพรรคการเมือง ขนาดใหญ่ที่สุดในสภานะนั้น เป็นตัวแทนของอุดมการณ์การเมืองแบบ เสรีนิยมผ่านกลไกเสียงข้างมากและเศรษฐกิจแบบประชานิยม ทั้งหมด ภายใต้การนำของนายทักษิณ ชินวัตร แน่แน่นอนว่าอุดมการณ์นี้มีทั้งข้อดี และข้อด้อย แต่ก็ควรถกเถียงกันได้มากกว่าจะยุบพรรคไปเสีย กรณีนี้ยิ่งเห็นชัด ในการยุบพรรคอนาคตใหม่ พรรคอนาคตใหม่มีอุดมการณ์ต่อต้านรัฐประหาร และตั้งคำถามกับสถานะเดิม (status quo) ของชนชั้นนำในสังคมไทย อุดมการณ์นี้แตกต่างจากอุดมการณ์หลักของรัฐเป็นแน่ แต่ก็ไม่ควรถูกยุบ ไปเช่นกัน การยุบพรรคการเมืองเหล่านี้ปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กันอย่างสร้างสรรค์ และพยายามบีบบังคับให้สังคมไทยลดความหลากหลาย ของความคิดเห็นลง

พรรคการเมืองเดียวซึ่งรอดพ้นจากการยุบพรรคถึงสองครั้ง ระหว่างปี 2549 ถึง 2553 คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งถูกวิจารณ์ว่า เป็นพรรคที่ยึดมั่นอุดมการณ์อนุรักษนิยมเท่านั้น และเป็นการรอดพ้น ด้วยเหตุวิเศษบัญญัติ ไม่มีการวินิจฉัยถึงการกระทำที่ถูกกล่าวหา พฤติการณ์นี้ ยิ่งทำให้หลายคนเชื่อว่าการยุบพรรคเป็นไปเพื่อปิดกั้นความหลากหลาย ทางความคิด ซึ่งเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยมากกว่าจะธำรงบรรยากาศ ประชาธิปไตยไว้

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ทั้งสี่ข้อแล้ว เราจึงสรุปได้ว่า การยุบพรรคการเมืองของไทยนั้น ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยป้องกันตนเอง และเป็นผลร้ายต่อประชาธิปไตยมากกว่า

6.2 ข้อเสนอแนะ

จะเห็นว่ากฎหมายนั้นเป็นเพียงส่วนเดียวของปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่เหลือ เช่น กระบวนการ วัตถุประสงค์นั้นเป็นปัจจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หากจะแก้ปัญหการยุบพรรคการเมืองสมควรแบ่งออกเป็นเรื่องของกฎหมายเอง และการใช้บังคับกฎหมาย

1. การแก้ไขกฎหมายที่เป็นปัญหา

ในส่วนของกฎหมาย ปัญหาหลัก คือ กฎหมายที่ไม่ชัดเจนขาดหลักประกัน และกว้างขวางมากเกินไป

หากเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบสำคัญของการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การยุบพรรคการเมืองควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนกว่ามาตรา 49 ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากตัวอย่างมาตรา 22 ของกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนี คือ รับรองความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ พร้อมทั้งระบุเหตุในการจำกัดสิทธิ โดยเฉพาะการยุบพรรคไว้ให้ชัดเจน และไม่ควรรื้อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติเหตุอื่นเพิ่มเติมได้อีก หากจะทำได้ก็เพียงขยายความจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การกระทำที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้นั้นควรพิจารณา
มาตรฐานของคณะกรรมการวินิส และตัวอย่างการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา
จึงควรแยกระหว่างการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกจากการทำ
ผิดกฎหมายเลือกตั้งธรรมดา การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งธรรมดา
ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง การปลอมเอกสาร การปราศรัยให้ร้าย หรือการกระทำ
ผิดกฎหมายพรรคการเมือง เรื่องสมาชิกก็ดี เรื่องการครอบงำก็ดี หรือ
การเงินของพรรคการเมืองก็ดี ไม่ควรมีโทษถึงขั้นยุบพรรค รัฐควรพิจารณ
นำมาตราลงโทษอย่างอื่นมาใช้ ทั้งลงโทษบุคคลธรรมดา หากการกระทำนั้น
ไม่ผูกพันพรรค และลงโทษพรรคหากการกระทำนั้นผูกพันพรรค ไม่ว่าจะเป็น
การระงับกิจกรรม การเพิกถอนผู้สมัครจากการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ ชั่วคราว
ไม่อนุญาติให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนงดเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ในส่วนความผิดที่นำไปสู่การยุบพรรคได้นั้น ควรระบุให้ชัด
ในรัฐธรรมนูญว่าต้องมีอุดมการณ์ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรและกิจกรรม
ที่ขัดหรือแย้งกับอุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทย คือ ประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ทั้งนี้ อุดมการณ์ดังกล่าว
ต้องแสดงออกมาผ่านการกระทำ แผนงาน หรือคำปราศรัยที่ชัดแจ้งว่า
ต้องการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์พื้นฐานด้วยความรุนแรง ไม่ใช่แค่ผ่าน
ชื่อพรรค กรรมการบางคน หรือการเสนอนโยบายบางอย่างเฉย ๆ

ดังนั้น การกระทำอันอาจเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคได้ ควรจะเหลือ
เพียงแค่การล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข และการกระทำทำให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ
โดยไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ ความเข้าใจว่าการกระทำ
ใดบ้างที่เข้าข่ายสองประการนี้ ต้องไม่ยึดตามบรรทัดฐานเดิมซึ่งกว้างขวาง
เกินไป หากแต่ต้องตีความโดยเคร่งครัด

ประเด็นสุดท้าย คือ การระบุโทษของการยุบพรรคให้ชัดเจน การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคต้องระบุระยะเวลาที่แน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษร ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ ระยะเวลาดังกล่าวต้องได้สัดส่วน สมเหตุสมผล การเพิ่มจากห้าปีเป็นสิบปีในกฎหมายสองฉบับไม่เป็นเหตุเป็นผล

สิทธิในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไม่ควรถูกใช้ในฐานะยาสารพัดนึก เพื่อแก้ไขปัญหาการเมือง ซึ่งจำต้องมีกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องให้เหมาะสมมากกว่าใช้กฎหมายข้อเดียวในลักษณะครอบจักรวาล การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งในข้อเล็กน้อย การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ไปจนถึงการปลุกระดมความรุนแรง และการสนับสนุนการล้มล้างการปกครอง ควรจะได้รับบทลงโทษที่แตกต่างกันตามสภาพของความผิด จึงจะถือว่าได้สัดส่วนและเป็นธรรม สมเหตุสมผล

2. การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายเป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหา ในประการแรก ผู้บังคับใช้กฎหมายเองควรจะเข้าใจหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเอง ตลอดจนข้อดีและข้อเสียจากตัวอย่างทั่วโลกให้กว้างขวางกว่ากรณีของเยอรมนีหรือสเปน ทั้งนี้เพื่อจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับการใช้กลไกยุบพรรคการเมืองที่ผิดพลาด และยังเข้าใจด้วยว่ากลไกการยุบพรรคมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์และสถานการณ์เช่นไรกันแน่

ทั้งนี้ ศาลต้องเข้าใจว่าในกรณีการถูกยุบพรรคนั้น พรรคการเมืองผู้ถูกร้องกำลังถูกกล่าวหาว่าเป็นปฏิปักษ์กับรัฐนั้นโดยตรง การดำเนิน

กระบวนการพิจารณาจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวังที่สุดที่จะให้ความเป็นธรรม เพื่อให้ปราศจากข้อสงสัยว่าศาลกำลังอำนวยความสะดวกยุติธรรม

ยิ่งไปกว่านั้น การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยจะต้องแจ่มแจ้งให้ชัดเจน ถึงความผิดโดยปราศจากข้อสงสัย

ปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แล้ว จึงเหลือเพียง การใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้สมเจตนารมณ์

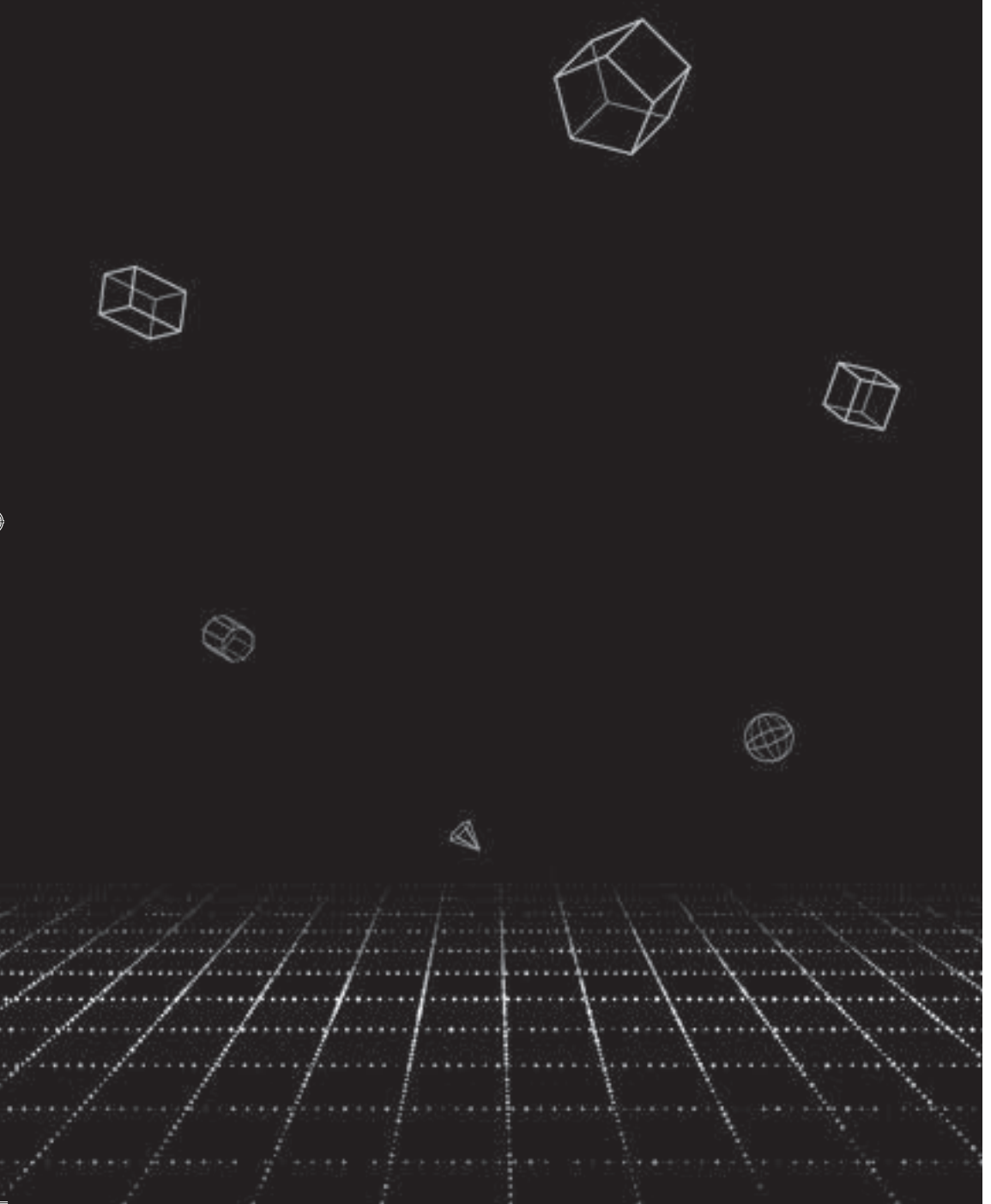
6.3 ปัจฉิมกถา

ปัญหา นอกเหนือจากปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย คือ ปัญหาความชอบธรรมของระบบทั้งหมด การยุบพรรคต้องกระทำโดยศาล ที่เป็นกลางและน่าเชื่อถือ เป็นมืออาชีพ ความเป็นกลาง ความน่าเชื่อถือ ไม่ใช่เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถแสดงในคดีนั้น ๆ โดยเฉพาะได้ แต่เป็นคุณสมบัติที่ต้องสร้างขึ้นมา และเกี่ยวพันกับความชอบธรรมของระบอบโดยรวมทั้งหมด

นั่นหมายความว่ากระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ลงมาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องเกิดจากกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมถกเถียง แสดงความเห็นของตนอย่างเสรีแท้จริง มิใช่เป็นผลผลิตจากระบอบรัฐประหาร ตุลาการก็เช่นกัน หากสาธารณะตั้งคำถามเรื่องความน่าเชื่อถือความเป็นกลางตลอดมา ก็ยากจะโน้มน้าวให้สังคมยอมรับได้ว่าการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมจริง ๆ

สุดท้ายแล้ว มาตรการยุบพรรคการเมืองเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคชั่วคราว การยุบพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการรักษาประชาธิปไตยไว้คือ กรณีที่พรรคการเมืองนั้นเป็นตัวแทนของอุดมการณ์ของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับแรงสนับสนุน และอุดมการณ์นั้นเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่สอดคล้องกับคุณค่าสากล เช่น การเหยียดเชื้อชาติ ก่อการร้าย ทำลายสิทธิเสรีภาพ แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นเป็นตัวแทนของอุดมการณ์ของคนส่วนใหญ่แล้ว แม้พรรคการเมืองจะถูกยุบ อุดมการณ์ดังกล่าวก็ยังอยู่เนื่องจากประชาชนเชื่อว่าอุดมการณ์นั้นมีความชอบธรรม สอดคล้องกับจุดยืนของตน ในกรณีนี้การยุบพรรคการเมืองถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ การเปิดพื้นที่เจรจาต่อรองกันอย่างเป็นทางการคือทางออกที่ยั่งยืน





บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจ, ‘ย้อนคำร้อง “ยุบเพื่อไทย” ก้าว(ไม่)พ้น “ทักษิณ”?’ (กรุงเทพฯ, 10 พฤศจิกายน 2564) <<https://www.bangkokbiznews.com/politics/970856>> เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

กล้า สมทวณิช, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า 2558) 285-287.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, *แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*, (สถาบันพระปกเกล้า 2554).

ทีมข่าวการเมือง, ‘ชวน ‘วรเจตน์’ คุยหลังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณียุบไทยรักษาชาติ’ ประชาไท (กรุงเทพฯ, 13 มีนาคม 2562) <<https://prachatai.com/journal/2019/03/81486>> เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

ธนาพล อิวสกุล (บรรณาธิการ) การปฏิรูปการเมืองไทย: ฐานคิดและข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี 2540 (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2560) 146-196.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและ
 ลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย 2548) 54-55.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ (บรรณาธิการ), แทนดอกไม้ไหว้ครู รวมบทความ
 ทางวิชาการ (เจริญการพิมพ์ 2554).

บันทึกการเสวนาเรื่อง “วิเคราะห์คดี ยุบพรรคอนาคตใหม่” ที่จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 28 ก.พ.2563 <<https://www.isranews.org/content-page/item/86054-money01-86054.html>> และ
 คำวิจารณ์ของศาสตรา ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ณ <<https://waymagazine.org/interview-worajet/>>.

ประชาชาติธุรกิจ, ‘3 จุดเสี่ยงยุบพรรค “เพื่อไทย-ก้าวไกล” Red Zone
 ล้มล้างการปกครอง’ (กรุงเทพฯ, 14 พฤศจิกายน 2564) <<https://www.prachachat.net/politics/news-800823>> เข้าถึงเมื่อ
 21 พฤศจิกายน 2564.

ประชาไท, ‘วรเจตน์ ภาศิริรัตน์: “ผมจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่
 ไม่ถูกต้องในทางกฎหมาย”’ (กรุงเทพฯ, 17 มีนาคม 2563) <<https://prachatai.com/journal/2020/03/86808>> เข้าถึงเมื่อ 21
 พฤศจิกายน 2564.

ปิยบุตร แสงกนกกุล, พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ
 (Openbooks 2550) 74-81.

ปิยบุตร แสงกนกกุล, ศาลรัฐประหาร: ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และ
 นิติรัฐประหาร (ฟ้าเดียวกัน 2560) 19-21.

ผู้จัดการออนไลน์, ““จรัญ” ดอกพวงคิดแก้รธน. ชี้พรรคไม่พัฒนาก็เป็นแค่
 แก๊งโจร” (กรุงเทพฯ, 4 สิงหาคม 2559) <<https://mgronline.com/daily/detail/9510000100516>> เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (นิติราษฎร์ 2554) 57-62.
 วอยซ์ออนไลน์, ‘นิติกรรมอำพรางบริจาคไม่ถึงยุบพรรค’ - ‘ณรงค์เดช’
 นิติฯ จุฬาฯ ชี้คดี ‘อนาคตใหม่’ กู้เงิน ‘ธนาธร’ (กรุงเทพฯ,
 26 ธันวาคม 2562) <https://voicetv.co.th/read/_OSUtR0_V>
 เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ), การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย
 (2522) 219-260.

สำนักข่าวบีบีซี, ‘เลือกตั้ง 2562 : พระราชโองการ ร.10 “พระบรมราชวงศ์
 ทุกพระองค์...ไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดใดในทางการเมืองได้”’ BBC
 News (กรุงเทพฯ, 8 กุมภาพันธ์ 2019) <[https://www.bbc.com/
 thai/thailand-47173465](https://www.bbc.com/thai/thailand-47173465)> เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

สำนักข่าวบีบีซี, ‘เลือกตั้ง 2562 : ย้อนรอย “ไทยรักษาชาติ” จาก
 “ปรากฏการณ์ 8 กุมภาพันธ์” สู่ “จุดจบ?”’ BBC News (กรุงเทพฯ,
 25 กุมภาพันธ์ 2019) <<https://www.bbc.com/thai/47353524>>
 เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

ศูนย์ข้อมูลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี
 เม.ย.-พ.ค.53, *ความจริงเพื่อความยุติธรรม* (ศปช. 2555) 37-38

หยุด แสงอุทัย, *พรรคการเมือง* (สำนักพิมพ์ดวงกมล 2517) 9.

อมรรัตน์ ล้อฉัตรธรรม, ‘รายงานพิเศษ : ปิดฉากคดีโกงเลือกตั้งปี ’49 อัยการ
 ตัดตอน “พล.อ.ธรรมรักษ์ ” ทำไม?’ ผู้จัดการออนไลน์ (กรุงเทพฯ,
 4 กุมภาพันธ์ 2559) <[https://mgronline.com/politics/
 detail/9590000012627](https://mgronline.com/politics/detail/9590000012627)> เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม (โครงการตำราและ
 เอกสารประกอบการสอบ 2553).

- Accetti & Zuckerman, ‘What’s Wrong with Militant Democracy’ [2017] 65 Supplement 182, 187-188.
- Aim Sinpeng, ‘Party Banning and the Impact on Party System Institutionalization in Thailand’ [2014] 36 Contemporary Southeast Asia, 442.
- Afshin Ellian & Gelijn Molier (eds), *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror* (Republic of Letters 2012), 232-233.
- Andras Sajo (ed), *Militant Democracy* (Eleven International Publishing 2004).
- Anika Moroff, ‘Party Bans in Africa – an empirical overview’ [2010] 17 Democratization 618.
- Angela K. Bourne & Fernando Casal Berota, ‘Mapping ‘Militant Democracy’: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015)’ [2017] 13 European Constitutional Law Review 221, 225-226.
- Anika Moroff, ‘Party Bans in Africa – an empirical review’ [2010] 17 Democratization 618.
- Anna Luhrmann & Staffan I. Lindberg, ‘A Third Wave of Autocratization is Here: What Is New About It?’ [2019] 26 Democratization 1095.
- BBC, ‘Germany’s AfD: How right-wing is nationalist Alternative for Germany?’ (New York, 11 February 2020) <<https://www.bbc.com/news/world-europe-37274201>> accessed 11 March 2021.

- Bjoern Dressel, 'Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Considerations from Recent Events in Thailand' [2010] 23 *The Pacific Review* 671, 672.
- Bourne & Barota, 'Mapping Militant Democracy' [2017] 13 *European Constitutional Law Review* 221,227-229.
- Carlo Invernizzi Accetti & Ian Zuckerman, 'What's Wrong with Militant Democracy' [2017] 65 *Political Studies* 182, 185.
- Cliteur & Rijpkema, *The Foundation of Militant Democracy* (Republic of Letters 2012) 243.
- Cora Chan, 'Hong Kong' in Richard Albert et al (eds), *2018 Global Review of Constitutional Law* (2019) at <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3471638>
- David Beetham, *The Legitimation of Power* (Macmillan 1991) 56-57.
- David Landau, 'Abusive Constitutionalism' [2013] 47 *University of California, Davis Law review* 189.
- David Landau and Rosalind Dixon, 'Abusive Judicial Review: Courts against Democracy' [2020] 53 *UC Davis Law Review* 1313.
- David Landau and Rosalind Dixon, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (Oxford University Press 2021)
- Duncan McCargo, 'Competing Notions of Judicialization in Thailand' [2014] 36 *Contemporary Southeast Asia* 417.
- Duncan McCargo, 'Readings on Thai Justice: A Review Essay' [2015] 39 *Asian Studies Review* 23.

Duncan McCargo, 'Thailand in 2014: The Trouble with Magic Swords' [2015] *Southeast Asian Affairs* 337

Eugenie Merieau, 'Thailand's Deep State, Royal Power, and the Constitutional Court (1997-2015)' [2016] 46 *Journal of Contemporary Asia* 445.

Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge University Press 2007).

Jacob Ricks, 'Thailand's 2019 Vote: The General's Election' [2019] 92 *Pacific Affairs* 443.

Kasian Tejapira, 'Toppling Thaksin' [2006] 39 *New Left Review*.

Keith Syrett, *The Foundations of Public Law* (Palgrave Macmillan 2011) 21-34.

Khemthong Tonsakulrungruang, 'Anakot Mai: Lawfare and Future Forward's Legacy' *New Mandala* (28 Feb 2020) <<https://www.newmandala.org/anakot-mai-lawfare-and-future-forward-partys-legacy/>>

Khemthong Tonsakulrungruang, 'Constitutional Amendment in Thailand: Amending in the Spectre of Parliamentary Dictatorship' [2019] 14 *Journal of Comparative Law* 173.

Khemthong Tonsakulrungruang, 'Entrenching the Minority: The Constitutional Court in Thailand's Political Conflict' (2017) 26 *Washington International Law Journal* 247

Khemthong Tonsakulrungruang, 'Thailand's Obsession with Clean Politics Dismantles its Democracy' Verfassungsblog (3 Mar 2020) <https://verfassungsblog.de/thailands-obsession-with-clean-politics-dismantles-its-democracy/>.

Kim Lane Scheppele, 'Autocratic Legalism' [2018] 85 The University of Chicago Law Review 545.

Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (The John Hopkin University Press 1999) 96-97.

Leslie Turano, 'Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism' [2003] 1 International Journal of Constitutional Law 730, 731.

Luis Roberto Barroso, 'Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The Roles of Constitutional Courts in Democracies' [2019] 67 The American Journal of Comparative Law 109, 112-114.

Mark Askew, *Legitimacy Crisis in Thailand* (Silkworms 2010).

Mark A. Graber et al (eds), *Constitutional Democracy in Crisis?* (Oxford University Press 2018).

Matthias Basedau et al, 'Ethnic Party Bans in Africa: A Research Agenda' [2007] 8 German Law Journal 617.

Michel Rosenfeld & Andras Sajó (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press 2012) 1253.

- Office of the High Commission on Human Rights, ‘Universal Declaration of Human Rights at 70: 30 Articles on 30 Articles – Article 20’ Office of the High Commission on Human Rights <<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23954&LangID=E>> accessed 20 Nov 2021.
- Po Jen Yap (ed), *Judicial Review of Elections in Asia* (Routledge 2016) 182.
- Qin Jing & Zhou Qingfeng, ‘The Dissolution of the Hong Kong National Party: Constitutionalist under the ‘Militant Democracy’ Theory’ [2019] 7 *The Chinese Journal of Comparative Law* 413, 414-415
- Ran Hirschl, *Toward Juristocracy* (Harvard University Press, 2007)
- Richard Albert, ‘The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism’ [2009] 57 *The American Journal of Comparative Law* 531.
- Samuel Issacharoff, ‘Fragile Democracies’ [2007] 120 *Harvard Law Review* 1424-1451
- S. C. Stokes, ‘Political Parties and Democracy’ [1999] 2 *Annual Review of Political Science* 243.
- Serkan Koybasi, ‘Turkey: The State of Liberal Democracy’ in Richard Albert et al (eds), *The I-CONnect-Clough Center 2017 Global Review of Constitutional Law* (2018) at <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3215613>.
- Siripan Nogsuan Sawasdee, *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Institute of Public Policy Studies 2006) 94-97.

Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond* (Routledge 2015) 91.

The European Commission for Democracy Through Law, ‘Guideline on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures’ (10-11 December 1999)

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in Cambodia, *A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties* (2017), (28 March 2017) pp. 10 at <<https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Analysis%20on%20the%20Amended%20Law%20on%20Political%20Parties%2028%2003%202017%20FINAL%20no%20TC.pdf>> accessed 21 Nov 2021.

The Societies Ordinance (Amended 75 of 1992 s. 2; 118 of 1997 s. 2) (2018) sec. 8. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151?xid=ID_1438402725114_004>

Thomas Ayres, ‘Batasuna Banned: The Dissolution of Political Parties under the European Convention of Human Rights’ [2004] 27 *Boston College International and Comparative Law Review* 99.

Tom Ginsburg & Aziz Huq, ‘Democratic Erosion and Militant Democracy’ *International Journal of Constitutional Law Blog* (18 October 2018) at <<http://www.iconnectblog.com/2018/10/democratic-erosion-and-militant-democracy/>> accessed 11 March 2021.

Tom Ginsburg, ‘Constitutional Afterlife: The Continuing Impact of Thailand’s Postpolitical Constitution’ [2009] 7 International Journal of Constitutional Law 83, 83-84.

Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers (Oxford University Press 2017)

Yigal Mersel, ‘The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy’ [2006] 4 International Journal of Constitutional Law 84.

Yusuf Sevki Hakyemez, ‘Containing the Political Space: Party Closures and the Constitutional Court in Turkey’ [2008] 10 Insight Turkey 135, 141-142.

2021 Cambodia Country Report, Freedom House <<https://freedomhouse.org/country/cambodia/freedom-world/2021>> accessed 21 Nov 2021.

2021 Hong Kong Country Report, Freedom House (2021) <<https://freedomhouse.org/country/hong-kong/freedom-world/2021>> accessed 21 Nov 2021.

กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1-2/2550

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2551 และ 19/2551.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2557

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2563

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563.

คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1-2/2550

คำวินิจฉัยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2557

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2549

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประมุข ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2549

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

A Human Rights Analysis of the Amended Law on Political Parties
 (2017)

Basic Law for the Federal Republic of Germany

International Covenant on Civil and Political Rights

International Covenant on Civil and Political Rights

Law on Political Parties No. 2820 (1983), article 98.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, Artículo 9

The Constitution of Cambodia 1993, Article 42.

The Constitution of the Republic of Turkey (1982)

The Societies Ordinance (2018) sec. 8. <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap151?xid=ID_1438402725114_004>

The Spanish Constitution (1978)

Universal Declaration of Human Rights



ศาลีต้องตระหนักถึงความสำคัญของคดียุบพรรค
การดำเนินกระบวนการพิจารณาจึงต้องกระทำ
อย่างระมัดระวังที่สุดที่จะให้ความเป็นธรรม
เพื่อให้ปราศจากข้อสงสัยว่า
ศาลกำลังอำนวยความสะดวกยุติธรรม
การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยจะต้องแจ่มแจ้งให้ชัดเจน
ถึงความผิดโดยปราศจากข้อสงสัย



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 02-141-9754 โทรสาร 02-143-8186

รหัสสิ่งพิมพ์ ลสว.65-42-200.0

ISBN 978-616-476-274-9

