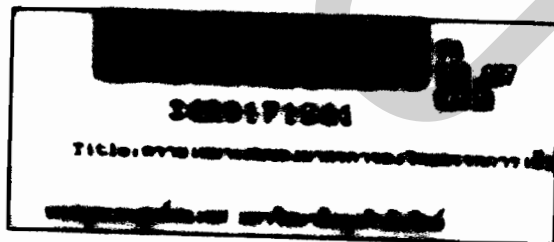




ความเหมาะสมของมาตรการส่งเสริมพรรคการเมือง
และผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ

พรชัย ชาติวากร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-960-2

**APPROPRIATENESS OF INFLICTION MEASURES
UPON ANY OF DISSOLVED POLITICAL PARTIES
AND ITS ADMINISTRATORS**

PORNCHAI THATVAKORN

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

Department of Law

Graduate School, Dhurakijpundit University

2004

ISBN 974-281-960-2

เลขทะเบียน:	0171841
วันออก:	23 พ.ย. 2547
เลขเรียก:	349.047
	ว231ก
	[2546]

๒๑



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ความเหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ
เสนอโดย นาย พรชัย ธาตวากร
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.อิสสระ นิตินนท์ประภาค)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

.....กรรมการ
(นาย สมศักดิ์ สุริยมงคล)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 25 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้กับผู้เขียน นอกจากนี้ยังได้กรุณาให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาตอบข้อซักถาม ตลอดจนช่วยตรวจข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์มา ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส ที่ท่านได้ให้เกียรติสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ คุณสมศักดิ์ สุริยมงคล ผู้อำนวยการสำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ ที่ท่านกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำชี้แนะอันทรงคุณค่าต่อผู้เขียนในการจัดทำและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างดียิ่ง

ในการค้นคว้าตลอดจนการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำ ความช่วยเหลือด้านข้อมูล รูปแบบการเขียนจากพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ อีกหลายท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณทุกท่านด้วย

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัวที่ทำให้กำลังใจ และให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนในทุก ๆ ด้านมาโดยตลอด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นประโยชน์แก่การค้นคว้าศึกษาทางด้านกฎหมายผู้เขียนขอแสดงความกตัญญูตเวทิตาแก่บิดามารดา ของผู้เขียนตลอดจนทุกท่านที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น ณ ที่นี้

พรชัย ชาติวาการ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙

บทที่

1 บทนำ.....	1
1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
3. สมมติฐานของการวิจัย.....	4
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	4
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง.....	6
1. ความหมายของพรรคการเมือง.....	6
2. ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมือง.....	10
3. ระบบพรรคการเมือง.....	18
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ.....	25
4.1 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน.....	25
4.2 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศส.....	29
4.3 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของประเทศออสเตรเลีย.....	32
5. การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของประเทศไทย.....	34
5.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498.....	35
5.2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511.....	37
5.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517.....	40
5.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524.....	43
5.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541.....	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3 มาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริการพรรคการเมือง.....	50
1. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษพรรคการเมือง.....	50
1.1 พรรคการเมืองข่มเหงหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง.....	51
1.2 พรรคการเมืองอาจถูกสั่งยุบพรรคการเมืองเมื่อกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (มาตรา 66).....	76
2. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมือง.....	78
2.1 การลงโทษโดยแบ่งระดับของโทษ.....	78
3. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญ.....	86
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายของมาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ.....	90
1 วิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อมาตรการลงโทษผู้บริหาร พรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค.....	90
2 วิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารพรรคการเมือง.....	98
2.1 ปัญหาการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง.....	99
2.2 หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง.....	103
2.3 วิเคราะห์การกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย.....	107
2.4 วิเคราะห์การจำกัดสิทธิ และการลงโทษแก่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกอื่น.....	108
3 วิเคราะห์ปัญหาอันเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร พรรคการเมือง.....	111
3.1 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของผู้บริหารพรรคการเมือง.....	111
3.2 ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย.....	112

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4. วิเคราะห์มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคกับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง.....	115
4.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	115
4.2 มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคภายหลังจากที่พรรคการเมืองถูกยุบพรรค.....	120
5. สรุป.....	122
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	125
1. บทสรุป.....	125
2. ข้อเสนอแนะ.....	127
บรรณานุกรม.....	130
ประวัติผู้เขียน.....	137

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความเหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ
ชื่อนักศึกษา	พรชัย ธาดวากร
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการใช้มาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการพัฒนาส่งเสริมพรรคการเมืองและสร้างความโปร่งใสทางการเมือง โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร

จากผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังไม่มีความเหมาะสม ในปัญหาของเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในเรื่องการรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ต้องแจ้งต่อ นายทะเบียนภายในเดือนมีนาคมหรือการรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรค ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายในของแต่ละพรรคการเมือง ถ้าพรรคไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดก็เป็นสาเหตุให้ยุบพรรคการเมืองและห้ามกรรมการบริหารพรรคจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคหรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พรรคถูกยุบ มาตรการลงโทษดังกล่าวเป็นการลงโทษเท่ากับการกระทำความผิดที่ร้ายแรงถึงขั้นก่อการกบฏตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรการลงโทษเช่นนี้เป็นการลงโทษที่ไม่เด็ดขาด เพราะผู้กระทำความผิดยังสามารถที่จะไปดำรงตำแหน่งอื่นในทางการเมืองได้อีก ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขความไม่เหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ นอกจากจะแก้ไขในเนื้อหาของกฎหมายตามปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้เสนอแนะในเรื่องการตรากฎหมายและควรแยกบทลงโทษในฐานความผิดเพียงเล็กน้อยให้ออกจากฐานความผิดที่รุนแรง

Thesis Title	Appropriateness of Infliction measures upon any of dissolved political parties and its administrators
Name	Pornchai Thatvakorn
Thesis advisor	Dr. Phiraphan Phalusuk
Department	Law
Academic year	2003

ABSTRACT

The aims of this thesis were to study about the problems arisen from the enforcement of infliction measures to which being of inadequate absolutism upon any dissolved political parties and its administrators in conformity with provisions of the Organic Law on Political Parties Act B.E. 2541.

The main purpose of this study was to study about the appropriateness of infliction measures upon any dissolved political parties and its administrators in conformity with provisions of the Organic Law on Political Parties Act B.E. 2541. Those measures had been played as an important means among several measures being used not only for developing and promoting political parties but also creating political transparency. Documentary research was used in this study.

The findings indicated that the Organic Law on Political Parties Act B.E. 2541 was of inadequate appropriateness on the provisions to which being invoked as the ground for the dissolution of a political party. They were either the report on the operation of a political party to which it must be submitted to the Registrar of Political Parties within the month of March or the report on the expenditure of financial support and other benefits given to a political party to which they were of the internal operation of each political party. If any political party had carried out each of them lawlessly, it shall be invoked as a ground for the dissolution of such political party itself. And also the provision provided that any administrative committee of a dissolved political party shall be prohibited from either forming a new political party, or participating in formation of a political party, or being held office as the administrative committee of any other political party for a period of 5 years as from the date of its dissolution. Such infliction measures had been

equivalent to that provided by the law to the offenders for the charge of revolutionary activities, i.e., to overthrow the democratic regime of government with the King as Head of the State, or to start actions against the security and safety of the State or against public order and good morals. Furthermore, such measures were an imperfect penalty as the offender had been able to hold any other political position. Rectification of infliction measures upon any of dissolved political parties and its administrators to the most appropriateness could be done by not only amending statutory provisions of the Act mentioned above but also, in legislation, infliction measures should be obviously graded as being of misdemeanour and public offence.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนด มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองไว้ ซึ่งพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท คือ

1. การแจ้งหรือส่งหนังสือเตือนให้จัดการแก้ไข
2. โทษปรับ ซึ่งเป็นการบังคับทางทรัพย์สินของผู้กระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมาย กำหนด
3. ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นเวลา 2 ปี
4. โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา 5 ปี
5. ห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นเป็น เวลา 5 ปี
6. โทษจำคุก เป็นโทษที่ลงแก่ร่างกายและโทษจำคุกนี้มีกำหนดระยะเวลาในการจำคุก
7. โทษที่เป็นการเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนด มาตรการลงโทษผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขา พรรคการเมือง สมาชิกพรรค หรือนุคคลอื่นใดที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ เมื่อพิจารณา ถึงหลักเกณฑ์ของมาตรการลงโทษจะพบว่าโทษนั้นไม่ค่อยเหมาะสมกับสภาพลักษณะของการ กระทำความผิด กล่าวคือ การกระทำบางอย่างมีลักษณะไม่ร้ายแรงแต่ต้องถูกบทลงโทษเท่าเทียมกับ การกระทำอันร้ายแรง เช่น กรณีของมาตรา 35 ที่ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาต่อนายทะเบียนภายในกำหนด หรือกรณีของ มาตรา 26 ที่กำหนดให้การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร พรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกพรรค ซึ่งทั้งกรณีของมาตรา 35 หรือ มาตรา 26 หากไม่ปฏิบัติก็ต้องถูกยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 (5) เช่น พรรคถิ่นไทยที่ถูก คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2545 ให้ยุบพรรคการเมืองเพราะไม่กระทำการตามมาตรา 35 อีกทั้ง

ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยังต้องถูกลงโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท ตามมาตรา 80 เป็นต้น ดังนั้นหากพิจารณาถึงมาตรา 66 ที่กำหนดว่า “เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง (1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (3) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ (4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือ มาตรา 53” ซึ่งตามมาตรา 66 กฎหมายเพียงกำหนดว่าเมื่อมีการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว “อาจ” ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

คำว่า “อาจ” ตามมาตรา 66 นี้ มิใช่เป็นการบังคับว่าศาลจะต้องมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองถ้าพบการกระทำดังกล่าว ซึ่งศาลจะมีคำสั่งยุบหรือไม่ก็ได้ ดังนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงลักษณะของการกระทำแล้วจะพบว่าลักษณะของการกระทำตามมาตรา 66 นี้เป็นการกระทำอันร้ายแรงเพราะ มีผลถึงเสถียรภาพ ความมั่นคงของประเทศชาติโดยตรง อีกทั้ง ในบทกำหนดโทษก็มิได้มีการบัญญัติว่าเมื่อมีการกระทำตามมาตรา 66 แล้ว ผู้บริหารพรรคการเมืองจะต้องถูกลงโทษปรับ หรือจำคุก หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรอย่างไร

ภายหลังเมื่อพรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคไปตามมาตรา 65 เพราะไม่ดำเนินการตาม มาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือมาตรา 66 กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามผู้ซึ่งเคยเป็น กรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนร่วมหรือจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกภายในเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป การบัญญัติห้าม ที่รวมการกระทำที่ไม่ร้ายแรงตามมาตรา 35 อยู่ในประเภทเดียวกับการกระทำอันร้ายแรงตาม มาตรา 66 ด้วยเช่นนี้เป็นการบัญญัติที่เกินสมควรแก่เหตุ โดยไม่คำนึงถึงความร้ายแรงของไทย แต่ละประเภท

โดยเหตุที่ผู้บริหารพรรคการเมืองที่พรรคต้องถูกยุบตามมาตรา 65 และผลจากการยุบพรรคทำให้ต้องถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 69 ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็มีได้มีการบัญญัติห้ามผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง ดังนี้ ผู้เคยเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค จึงสามารถจะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองได้ เช่น ไปเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ช่วยรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เพราะมาตรา 69 เพียงกำหนดว่าห้ามมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรค หรือจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่ หรือห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า

การที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้เช่นนี้เป็นการบัญญัติบทลงโทษที่มีสภาพไม่เด็ดขาด เพราะผู้บริหารพรรคการเมืองยังสามารถที่จะไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองได้

หากพิจารณาถึงการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดหากพบว่ามี การกระทำจริงก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ซึ่งการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนั้นเป็นการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกกรณี ไม่มีข้อยกเว้น จึงเป็นการลงโทษที่มีสภาพเด็ดขาดกว่า กล่าวคือ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความผิดตามมาตรา 295 ผู้นั้นก็ต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี เช่น กรณีของ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้บริหารพรรคการเมือง ต่างก็เป็นนักการเมืองที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของตนเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่กฎหมายมีบทลงโทษที่แตกต่างกัน อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าการลงโทษนั้นมีความเหมาะสม ควรแก่กรณีแล้วหรือไม่อย่างไร

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างชัดเจนโดยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย ดังนั้น มาตรการลงโทษอาจทำให้พรรคการเมือง ผู้บริหารพรรคการเมือง ที่กระทำการฝ่าฝืนอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายอาจต้องเสียโอกาสในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของตนไปอย่างน่าเสียดาย

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ฉบับนี้ มีการบัญญัติบทลงโทษไว้ในบางกรณีที่ไม่เหมาะสม หรืออาจกล่าวได้ว่าเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะส่งผลต่อความคงอยู่ของพรรคการเมือง รวมถึงผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย เช่น กรณีของมาตรา 35 หรือตามมาตรา 25 หรือตามมาตรา 26 ดังนั้น เพื่อความมีเสถียรภาพ ความมั่นคง ของพรรคการเมือง จึงควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เพื่อคลายความเข้มงวดของกฎหมายซึ่งอาจช่วยทำให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้น และมีโอกาสที่จะแก้ตัวปรับปรุงตัวเพื่อจะได้เป็นพรรคที่ดี ที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาและแนวความคิดของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองทั้งในประเทศและของต่างประเทศว่ามีแนวการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกันหรือไม่
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ว่ามีความเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำหรือไม่เพียงใด
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กับรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ว่าผลของการลงโทษแตกต่างกันอย่างไร
4. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

3. สมมติฐานของการวิจัย

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดบทลงโทษพรรคการเมือง หรือบุคคลผู้เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ต้องถูกลงโทษด้วยหลายสาเหตุ เช่น การไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคตามมาตรา 33 พรรคสาม หรือการไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา 35 ซึ่งทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรค รวมทั้งต้องถูกลงโทษปรับอีกด้วย แต่ในกรณีของการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาจจะเป็นเหตุให้ศาลยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา 66 ซึ่งไม่มีการบัญญัติในเรื่องของการลงโทษปรับไว้ ดังนี้ จะพบได้ว่าการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้มีความแตกต่างกันอีกทั้งไม่เหมาะสมกับลักษณะของความร้ายแรงแต่ละกรณี การลงโทษพรรคการเมือง หรือผู้บริหารพรรคการเมืองควรมีมาตรการที่ใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเลื่อมล้ำต่อผู้ที่มีเจตนาธรรมในทางการเมืองอย่างแท้จริง

4. ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งจะศึกษาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ว่าเป็นบทลงโทษที่มีความเหมาะสมแก่ลักษณะกรณีของการกระทำหรือไม่อย่างไร โดยในการศึกษาจะนำเอากรณีศึกษาของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ถูกคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองทั้งกรณีร้ายแรงและไม่ร้ายแรง เช่น การไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งเหตุอื่น ๆ และต้องถูกจำกัดสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในเวลา 5 ปี ตามมาตรา 69 เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนามาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของไทยให้มีความสมบูรณ์และเหมาะสมต่อไป

5. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยการรวบรวมจากหนังสือวารสาร รายงาน บทความ หนังสือพิมพ์ งานวิจัยต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษผู้บริหารพรรคการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และใช้วิธีวิจัยเชิงสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงความเป็นมาและแนวความคิดของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง
2. ทราบถึงความเหมาะสมในการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองตามมาตรการลงโทษของกฎหมาย
3. ทราบถึงความแตกต่างของมาตรการลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และรัฐธรรมนูญมาตรา 295
4. เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง

1. ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political party” ตรงกับภาษาฝรั่งเศสว่า “Partie politique” และตรงกับภาษาเยอรมันว่า “Politische partei” ซึ่งล้วนมีที่มาจากภาษาลาติน คือ คำว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” พรรคการเมืองจึงหมายความว่า “ส่วน” ของราษฎรทั้งหมดในประเทศที่แบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ ตามความคิดเห็นและประโยชน์ได้เสียทางการเมือง¹

ในการศึกษาพรรคการเมืองควรจะทำความเข้าใจว่า พรรคการเมืองมีความหมายเป็นอย่างไรเสียก่อน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายความเห็น อาทิเช่น

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมือง ซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านและไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้)²

ออสติน เรนเน่ (Austin Ranney) ให้ความหมายว่าเป็น “กลุ่มคนที่มีการจัดองค์การเพื่อส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งและหวังเข้าไปดำเนินกิจการบริหารนโยบายในการปกครองประเทศ³

¹ หยุค แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2517, หน้า 8.

² Reinhard Bendix, Max Weber. *An Intellectual Partrait*, London : Lawe and Brydone, 1966, pp. 444 - 445. Max Weber. *Theory of Social and Economic organization*. London : Hodge, 1447. Translated by A.R. Hunderson and T. Parsons, pp. 373 - 374.

³ Austin Ranney. *The Governing of Men (revised edition)*. New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965, p. 332.

เฮอริแมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) กล่าวว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง⁴

มอริซ ดูแวงเอร์ (Maurice Duverger) ให้ความหมายว่า “เป็นคณะบุคคลที่ต้องการเข้าไปมีอำนาจเพียงบางส่วนหรือทั้งหมดด้วยวิธีการให้ชนะการเลือกตั้งมีที่นั่งในรัฐสภา และได้เป็นรัฐมนตรีหรือบริหารในนามรัฐบาลโดยอาศัยฐานการสนับสนุนจากประชาชน และปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจ”⁵

ส่วนในทัศนะของนักวิชาการไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลซึ่งรวบรวมกันเพราะมีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางใหญ่ตรงกันและมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาลอำนาจการปกครองตามความคิดเห็นนั้น ๆ⁶

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าการเน้นประเด็นของพรรคการเมืองในแง่ของการรวมตัวกันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ในการที่จะเป็นรัฐบาลปกครองประเทศ คือ

1. จะต้องมีคณะบุคคลหรือสมาคม มีการจัดสรรเป็นองค์การ เพียงแต่บุคคลหลาย ๆ คน เผอิญมีความเห็นตรงกันในหลักการแห่งการอำนาจการปกครองหาทำให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพรรคการเมืองไปได้ เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เป็นองค์การอย่างถาวร ไม่ใช่ชั่วคราว ปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอกเป็นรูปร่างของสมาคม
2. จะต้องมีความตกลงกันถึงหลักการอำนาจการปกครอง กล่าวได้อีกอย่างคือ คณะบุคคลหรือสมาคมนั้นต้องมีจุดประสงค์ที่จะได้มาซึ่งอำนาจมหาชนและใช้อำนาจมหาชนนั้น ดำเนินการให้เป็นไปตามความคิดเห็นของตน ซึ่งหากมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ตนจะมีหลักการที่จะอำนาจการปกครองบ้านเมืองตามนโยบายนั้น

⁴ Heman Finer. *The Theory and Practice of Modern Government*. New York : Holt, Rinhart & Winston, 1949.

⁵ Maurice Duverger. *Party Politics and Pressure Groups*. แปลโดย Robert Wagoner, New York : Thomas Y. Cromell Company Inc., 1972, pp. 1, 2, 4.

⁶ หยุต แสงอุทัย. *รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย*. พระนคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2503, หน้า 184.

3. ต้องนำหลักการแห่งการอำนวยความสะดวกตามที่ได้ตกลงไว้นั้น ไปปฏิบัติในเมื่อโอกาสการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมืองนั้น หรือการร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการแห่งการอำนวยความสะดวกซึ่งสมาชิกแห่งพรรคของตนได้ตกลงไว้

รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ สรุปลองศ์ประกอบของพรรคการเมืองได้ดังนี้⁷ คือ

1. ต้องเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ฉะนั้น บุคคลเพียงคนเดียวจะก่อตั้งพรรคการเมืองไม่ได้

2. สมาชิกที่รวมกัน เพราะมีความเห็นส่วนใหญ่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน เช่น ระบบเศรษฐกิจที่ให้รัฐเข้าควบคุม หรือปล่อยเสรี เป็นต้น

3. สมาชิกรวมกันโดยสมัครใจ เพราะมองเห็นความสำคัญของการตั้งพรรคการเมือง ไม่ใช่ถูกบังคับให้มาก่อตั้งพรรคการเมือง

4. สมาชิกต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ปัญหาร่วมกัน จึงมีความต้องการที่จะเข้ามาใช้บทบาทของพรรคการเมืองร่วมกัน ไม่ใช่เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกเพราะเหตุผลอื่น เช่น ต้องการใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรค เป็นต้น

5. ต้องการเป็นรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้ายังไม่ได้จำนวนสมาชิกมากเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลได้ ก็จะต้องหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไป และในขณะที่ยังไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อชี้แนะให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อไปดำเนินการแก้ไข ผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงย่อมตกได้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ

สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ กล่าวไว้ว่า “พรรคการเมือง คือ ที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน เพื่อจุดประสงค์ที่จะส่วนบุคคล เข้ารับสมัครรับเลือกตั้งและให้ได้เสียงข้างมากในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม”⁸

⁷ หยุค แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2517, หน้า 10 - 15.

⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524, หน้า 13.

⁹ สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 217.

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามพรรคการเมืองไว้ว่า

“พรรคการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลร่วมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าการจะเป็นพรรคการเมืองนั้นต้องมีการรวมตัวกันของบุคคล และต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือจะต้องมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง และผลจากการจดทะเบียนนี้ คือ

1. พรรคการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การกระทำต่าง ๆ ที่สมาชิกพรรคกระทำขึ้นพรรคการเมืองก็ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย
2. พรรคการเมืองมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินเป็นดินว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานพรรคการเมืองนั้น

วิทยา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ได้ให้ความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า “เป็นคณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การตามแนวความคิดเห็น หรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล”¹⁰

Alfred de Grazia ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า คือกลุ่มคนที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหาและส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง¹¹

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่ามีภาระเน้นประเด็นสำคัญของพรรคการเมืองในแง่ของหน้าที่ที่พรรคการเมืองจะกระทำ คือเน้นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญคือ

1. พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นปัญหา ก็จะคอยชี้ประเด็นปัญหาของประเทศว่าในขณะนั้นประเทศมีปัญหาอะไรในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และจะเสนอวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ตลอดจนเสนอวิธีการที่จะส่งเสริมหรือเพิ่มพูนความผาสุกแก่ประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ
2. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการคัดเลือกตัวแทนเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง คือเมื่อพรรคการเมืองได้กำหนดนโยบายไว้ประการใดแล้ว ก็จะต้องผลักดันนโยบายนั้นให้เป็นผลสำเร็จ

¹⁰ วิทยานภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539, หน้า 6 - 8.

¹¹ Alfred de Grazia in Julius Gould and W.E.Kold. A Dictionary of Social Science. Free Press of Elencio, 1995, p. 48.

การที่พรรคการเมืองจะทำนโยบายให้เป็นผลสำเร็จได้ พรรคการเมืองจะต้องเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองโดยการส่งตัวแทนหรือสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ เมื่อพรรคการเมืองสามารถที่จะเอาชนะการเลือกตั้งได้แล้ว ก็จะนำนโยบายของพรรคมา กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อแสวงหาอำนาจเพื่อเข้าไปเป็นรัฐบาล โดยพรรคการเมืองจะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางเดียวกันว่ารัฐบาลควรจะดำเนินการไปในแนวทางใด จึงเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคล ที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้อาจแก้ไขโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองและกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และพยายามทำให้นโยบายนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชน หากประชาชนยอมรับความคิดเห็นของพรรคใดมากที่สุดก็จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งสมาชิกของพรรคนั้นเข้ามา ย่อมเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชนว่าต้องการให้ใช้นโยบายของพรรคนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาล พรรคการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของระบบการเมือง และกลับกัน ระบบการเมืองก็มีอิทธิพลต่อการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ หรือระบบที่กำลังพัฒนาไปสู่สมัยใหม่ โดยวิธีทางประชาธิปไตย

จากความหมายดังกล่าว พรรคการเมืองจึงมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร
2. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ

2. ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง พรรคการเมืองมีส่วนที่จะสนับสนุนและเสริมสร้างหรือทำลายระบอบการปกครอง¹² ถ้าหากว่าพรรคการเมืองหรือราษฎรยังไม่รู้จักและเข้าใจถึงความจำเป็นของการมีพรรคการเมืองที่ดีพอ ซึ่งใน

¹² กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531, หน้า 187.

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้นั้นได้ให้ราษฎรเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งปวง แต่ถ้าหากจะให้ราษฎรทุกคนเข้าไปแสดงความคิดเห็นจัดการบ้านเมืองเองโดยตรงย่อมทำไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องมี การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนราษฎรดังกล่าว ซึ่งผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถเข้าใจ ถึงความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมด ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะรวบรวมบุคคลให้เข้ามาร่วมอุดมการณ์ในหลักการใหญ่ ๆ

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ที่สำคัญต่อการพัฒนาการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองต้อง ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างส่วนที่เป็น “ภาครัฐ” และส่วนที่เป็น “ประชาสังคม” โดยการนำความต้องการ ความจำเป็นของประชาสังคมมาแปลงให้เป็นนโยบายและดำเนินการทางการเมืองให้เกิด การปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ทั้งนี้ก็เพราะการให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากร และผลประโยชน์ในสังคมอย่างมีระเบียบ ในสภาพสังคมที่ประกอบด้วยคนจำนวนมาก ประชาชน ทุกคนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น การมีตัวแทนของ ประชาชน เพื่อทำหน้าที่แทนจึงเป็นสิ่งจำเป็น การเลือกตั้งมักทำโดยผ่านระบบพรรคการเมือง พรรคการเมือง จึงเป็นกลไกที่ขาดเสียมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยราษฎรจะใช้พรรค การเมืองเป็นเครื่องมือในการประสานกับผู้แทนราษฎร

พรรคการเมืองสามารถทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไม่น้อย เช่น การให้ความรู้ ทางการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งในที่ชนบทนักการเมืองออกไปหาเสียงก็จะอธิบายให้ประชาชน เข้าใจถึงความจำเป็นในการเลือกตั้ง ได้รับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ของชาติ อันนำไปสู่ความรู้สึกของการ เป็นประเทศชาติร่วมกัน¹³ ฉะนั้นความสำคัญของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรค การเมืองที่กระทำต่อระบบการเมือง ถ้าพรรคการเมืองไม่กระทำหน้าที่ของตนต่อระบบ ความสำคัญของพรรคการเมือง ต่อระบบการเมืองก็จะลดลงตามไปด้วย¹⁴

ได้มีการพยายามรวบรวมความสำคัญของพรรคการเมืองจากนักวิชาการตะวันตกและ สรุปความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ดังนี้¹⁵

¹³ กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2520, หน้า 134 - 135.

¹⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 45.

¹⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2524, หน้า 4 - 6.

1. พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการต่อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม
2. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้างเพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมสามารถยอมรับได้
4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติ เพื่อให้รัฐบาลสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

5. พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้น

จะเห็นได้ว่าความสำคัญของพรรคการเมืองนี้ ล้วนแต่สะท้อนหน้าที่ของพรรคการเมืองที่พึงกระทำ และเพื่อให้พรรคการเมืองมีความสำคัญเช่นที่อ้างถึงพรรคการเมืองจะต้องมีหน้าที่หรือบทบาทอยู่หลายประการ ซึ่งพรรคการเมืองย่อมแสดงออกโดยการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ว่ารัฐบาลควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองจะเป็นเครื่องกำหนดเจตจำนงของประชาชนในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สำหรับประเทศที่มีการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย อย่างเต็มที่แล้วพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการบริหารประเทศ

ศาสตราจารย์ ดร. หยุค แสงอุทัย ได้เขียนถึงความจำเป็นในการจะต้องมีพรรคการเมืองสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเมื่อเป็นการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือไม่ใช่ประชาธิปไตยโดยตรงก็ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ฉะนั้นจึงต้องให้ประชาชนออกเสียงเลือกผู้แทนเข้ามาใช้อธิปไตยแทนประชาชน¹⁶

ทั้งนี้เพราะการที่จะให้ราษฎรทุกคนมาออกเสียงในรัฐกิจใด ๆ (เช่นการออกกฎหมาย) นั้นย่อมจะเป็นไปไม่ได้ เว้นแต่รัฐนั้น ๆ จะมีอาณาเขตเล็ก ๆ ไม่ใหญ่โต ฉะนั้นจึงไม่มีทางอื่นนอกจากจะให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนมากระทำการรัฐกิจต่าง ๆ แทนตน แต่การให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนแล้วแต่ราษฎรจะนิยมผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดนั้นย่อมจะไม่เป็นผลดี ในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมจะมีการขัดกัน ซึ่งความคิดเห็นและการขัดกันเป็นประโยชน์ได้เสียต่าง ๆ โดยเฉพาะ

¹⁶ หยุค แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2517, หน้า 53-54.

อย่างขึงประโยชน์ ได้เสียทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องแบ่งแยกกันออกเป็นพรรคการเมืองตามความคิดเห็นหรือตามวัตถุประสงค์ที่จะดำรงรักษาหรือได้มาซึ่งประโยชน์ได้เสียที่ตนต้องการ โดยการมีพรรคการเมือง ซึ่งราษฎรย่อมจะได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนของพรรคการเมืองตรงตามความประสงค์ของตน

การที่มีพรรคการเมืองช่วยกลั่นกรองให้เสียก่อนชั้นหนึ่งนั้น ย่อมจะเป็นผลดีต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนไทยเมื่อแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งยังไม่รู้และเข้าใจเรื่องทางการเมืองมากพอ ความสำคัญของพรรคการเมืองไทยในเรื่องนี้จึงมีมากกว่าพรรคการเมืองในประเทศพัฒนาแล้วที่ประชาชนจำนวนมากมีการศึกษาในระดับสูง

พรรคการเมืองย่อมแสดงออกโดยการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ ว่ารัฐบาลควรจะทำเนิกรอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันพรรคการเมืองจะเป็นเครื่องกำหนดเจตจำนงของประชาชนในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมที่จะอำนาจการปกครองและบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ในขณะที่ฝ่ายค้านก็มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยพยายามชี้จุดอ่อนของนโยบายรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไข

ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ กล่าวถึงความสำคัญของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ ระบบที่กำลังพัฒนาไปสู่ความสมัยใหม่ (Modern and Modernizing Political Systems) อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นผลผลิตของความคลี่คลาย หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของยุโรปและอเมริกาในศตวรรษที่ 18 และ 19 แล้วแพร่ขยายออกไปตามประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก¹⁷

สมบูรณ สุขสำราญ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้อธิบายถึงความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้

พรรคการเมืองช่วยรวบรวมและทำให้ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม มีน้ำหนักน่ารับฟัง พร้อมกันนั้นพรรคการเมือง

¹⁷ สุจิต บุญบงการ. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2517, บทนำ.

ก็จะเสนอแนวนโยบายสำหรับใช้ในการแก้ไขปัญหาระชาชาณะนั้น อีกทั้งทำหน้าที่เป็นตัวแทนทางด้านการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ ช่วยปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และช่วยให้การปกครองเป็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนและช่วยทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น

นอกจากนี้พรรคการเมืองยังช่วยให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปได้ง่าย และช่วยทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นและมีได้เป็นรัฐมนตรีทำงานประสานกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ช่วยควบคุมและเร่งรัดข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง¹⁸

ดังนั้นจึงอาจสรุปความสำคัญของพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1. เป็นเจตจำนงของประชาชน โดยที่กลุ่มบุคคลที่มีความเห็นสอดคล้องต้องกันในหลักการใหญ่มารวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง
2. พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนมากที่สุด จะได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล เพราะถือว่าตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบความไว้วางใจให้แก่พรรคการเมืองนั้นทำหน้าที่บริหารประเทศ
3. พรรคการเมืองจะสามารถอำนวยประโยชน์ในการที่จะจัดตั้งคณะผู้บริหารประเทศให้ เป็นไปตามเจตจำนงของพรรค
4. พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องมือที่จะรับทราบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ว่ามีความต้องการที่จะให้ดำเนินการบริหารประเทศไปในแนวทางใด เช่น การออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย
5. พรรคการเมืองเป็นผู้ประสานให้ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารดำเนินการไปโดยสอดคล้องต้องกัน
6. พรรคการเมืองยังช่วยทำให้สามารถแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลได้
7. พรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับลัทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์รวมความคิดเห็น หรืออุดมการณ์ทางการเมือง รวมทั้งความต้องการของสมาชิกพรรคและความต้องการของประชาชนทั้งในทาง

¹⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ” รายงานการวิจัย 2539, หน้า 7-9.

การเมือง การบริหารเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีบทบาทที่มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีบทบาทและศักยภาพทางการเมืองสูง สามารถดำเนินการทางการเมืองให้บรรลุผลได้อย่างจริงจังและชัดเจน แต่โดยความคิดเห็นทั่วไปแล้วอาจทำให้คิดว่า การมีสภาผู้แทนราษฎรน่าจะเพียงพอ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แสดงบทบาททางการเมืองโดยตรงอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนอย่างแท้จริง คือพรรคการเมือง¹⁹ ดังนั้นจึงขอเสนอถึงความสำคัญบทบาทในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

1. การให้ความรู้ทางการเมือง (Political Education) แก่ประชาชน

เพื่อประชาชนได้มองเห็นความสำคัญของตนเอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีส่วนร่วมในทางการเมือง การให้การศึกษาทางการเมืองอาจกระทำได้หลายอย่าง เช่น การแถลงนโยบายของพรรคในค่ายต่าง ๆ ผ่านทางสื่อมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ ตลอดจนการเข้าหาประชาชนโดยตรง อาทิ การอภิปราย การบรรยายตามที่ต่าง ๆ การอภิปรายหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

2. การสรรหาสมาชิกพรรคการเมืองจากประชาชน (Political Recruitment)

ในระบอบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมาก เพราะเขาจะต้องเป็นตัวแทนที่เข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ การสรรหานักการเมืองที่มีคุณภาพที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง เมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนจึงสามารถเลือกพรรคโดยคำนึงถึงนโยบายพรรคมากกว่าผู้สมัคร เพราะตัวผู้สมัครนั้นพรรคการเมืองได้เลือกไว้เรียบร้อยแล้ว

3. การระดมสรรพกำลังทางการเมือง (Political Mobilization)

พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มีความคิดสร้างสรรค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นที่

¹⁹ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. บทความพิเศษ “พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งท้องถิ่น” วารสารพรรคการเมือง สัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 5. มิถุนายน - กรกฎาคม 2546, หน้า 12.

รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองเรียกร้อง และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารประเทศในกรณีที่เป็นรัฐบาลและเชื่อว่าจะเป็นผลประโยชน์ของชาติ และถ้ามิได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

4. ประสานประโยชน์ความตกลงกันทางการเมือง (Political Agreement) ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ต่างๆ

กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันนโยบายสาธารณะ เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้ตามข้อเรียกร้อง รวมทั้งการเข้าควบคุมนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มผลประโยชน์

5. เป็นศูนย์กลางทางการเมือง (Political Center)

พรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของบุคคลหลายกลุ่ม หลายอาชีพ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เสมือนเวทีของสมาชิกพรรคการเมือง รวมทั้งประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ร้องเรียน เรียกร้อง ร้องทุกข์ ช่วยเหลือ สนับสนุน และส่งเสริม ก่อนที่จะนำปัญหาต่างๆ ไปสู่สภาพรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลางในการประสานการติดต่อและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิกของพรรคการเมือง และระหว่างพรรคการเมืองต่อประชาชน²⁰

6. หน้าที่ฝ่ายค้าน (Opposition Function)

พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อย และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ซึ่งฝ่ายค้านนั้นถือว่ามีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำหน้าที่เสมือนกระจกเงาของรัฐบาล เพื่อคัดค้าน ควบคุม ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีและหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

7. การสร้างผู้นำทางการเมือง (Political Leader)

พรรคการเมืองที่มีชื่อเสียง และมีแนวโน้มในการชนะการเลือกตั้งมักมีผู้สนใจสมัครเข้าเป็นตัวแทนของพรรคกันมาก จนพรรคต้องคัดเลือกกว่าควรจะส่งบุคคลใด ดังนั้นการคัดเลือกบุคคลจึงต้องเน้นที่ประสิทธิภาพ ความสามารถ เพื่อนำประเทศชาติไปสู่ความเจริญวัฒนาถาวรได้เป็นอย่างดี

²⁰ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524, หน้า 14 - 17.

ศาสตราจารย์ ดร. หยุค แสงอุทัย ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง ในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า²¹

1. พรรคการเมือง ให้การศึกษาในทางการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญมาก สำหรับสังคมที่ประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทในทางการเมืองของตนน้อยอยู่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความอยู่รอดของพรรคการเมือง รวมทั้งประโยชน์ ที่ประชาชนจะได้รับ

2. พรรคการเมือง คัดสรรบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้งและเข้าดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นและชักชวนให้ ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้ง

3. พรรคการเมือง ดำรวจตรวจสอบฟังความคิดเห็นของมหาชน รวบรวมข้อเรียกร้อง ความต้องการและปัญหาต่าง ๆ เพื่อจะได้นำมากำหนดเป็นนโยบายของพรรคต่อไป

4. พรรคการเมือง จัดตั้งรัฐบาลและค้ำรัฐบาล ทั้งนี้หน้าที่ดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับบทบาท ของพรรคว่าเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ในฐานะรัฐบาลย่อมมีหน้าที่บริหารประเทศให้เกิดผลดี ต่อประชาชนทุกหมู่เหล่า ในฐานะฝ่ายค้านย่อมมีหน้าที่ติดตามควบคุม การทำงานของรัฐบาล รวมทั้งอาจใช้มาตรการตั้งกระทู้ถาม หรือขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

5. พรรคการเมือง สร้างผู้นำทางการเมือง โดยปกติผู้ที่พรรคการเมืองจะสนับสนุนให้ เป็นผู้นำรัฐบาลก็คือ ผู้นำของพรรคในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ หัวหน้าพรรค เลขานุการพรรคฯ

6. พรรคการเมือง ควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัย เช่น ในเรื่องการประชุมสภา ในเรื่องการอภิปรายในสภา ในเรื่องการลงมติ

7. พรรคการเมือง กำหนดและเสนอนโยบายต่อประชาชน โดยการเสนอโครงการและ นโยบายต่าง ๆ และเสนอตัวสมาชิกของพรรคให้ประชาชนเลือกตั้ง

8. พรรคการเมือง ประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหลัก ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สภา คณะรัฐมนตรี ศาล

9. พรรคการเมือง เป็นคนกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือ ประชาชนมีเรื่อง เดือดร้อนก็สามารถร้องเรียนผ่านพรรคการเมืองเพื่อขอให้ช่วยเหลือแก้ไข ยังรวมถึงการที่ พรรคการเมืองทำหน้าที่สอดส่องความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อนำมาต่อการทำงานของรัฐบาล

²¹ หยุค แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง. ธนบุรี : สำนักพิมพ์บางสะพานการพิมพ์, 2512, หน้า 10 - 28.

10. พรรคการเมือง เป็นผู้รับฟังความคิดเห็นของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มอาชีพ เพื่อนำความคิดเห็นเหล่านั้นมากำหนดเป็นนโยบายของพรรคในการอาสาเข้าบริหารประเทศหรือเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

3. ระบบพรรคการเมือง

การพิจารณาพรรคการเมืองในด้าน “จำนวน” (Quantity approach) นี้ เป็นการพิจารณาเพื่อทราบถึงการต่อสู้ทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ว่า มีพรรคการเมืองซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารและการผลักดันนโยบายในประเทศนั้นจำนวนกี่พรรค

การจำแนกระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองโดยพิจารณาด้าน “จำนวน” นี้สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ระบบพรรคเดียว (One – Party or Single Party System)
2. ระบบสองพรรค (Two – Parties or Bi – Parties System)
3. ระบบหลายพรรค (Multi – Parties or Multiple Parties System)
4. ระบบพรรคเด่น (Dominant Party)

1. ระบบพรรคเดียว (One – Party or Single Party System)

ศาสตราจารย์ ดร. หยุค แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของระบบพรรคเดียวไว้ว่า หมายความว่า การที่รัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาก็ด้วยความสนับสนุนของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว และไม่มีพรรคการเมืองอื่นใดอีกเลย หรืออาจมีพรรคการเมืองอื่นอยู่ด้วยแต่เป็นพรรคเล็ก ๆ ซึ่งไม่มีความเข้มแข็งทางการเมือง และอาจแยกพิจารณาถึงระบบพรรคเดียวได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) มีพรรคการเมืองพรรคเดียวภายในรัฐ และมีรัฐธรรมนูญกำหนดบัญญัติห้ามมิให้มีพรรคการเมืองอื่น

(2) มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียว และได้รับความนิยมจากประชาชนตลอดมา โดยอาจมีพรรคการเมืองอื่น ๆ ได้รับเลือกบ้างแต่เป็นจำนวนน้อยมากจนแทบไม่มีความสำคัญหรือมีบทบาทมากมายนัก จนกลายเป็นว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว²²

²² หยุค แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์, 2512, หน้า 67 - 70.

รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ได้อธิบายถึงระบบพรรคเดียวว่า หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดถูกปกครองโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นการผูกขาดในระยะเวลา นาน ซึ่งการผูกขาดทางการบริหารเช่นว่านี้ มีได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การผูกขาดโดยข้อกฎหมาย (De Jure)

เป็นการผูกขาดและเอื้อให้พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งครองอำนาจโดย เงื่อนไขทางกฎหมายไม่ยอมให้มีกฎหมายรับรองความเป็นพรรคการเมืองพรรคอื่น ซึ่งมีผลให้กลุ่ม หรือพรรคการเมืองอื่น เป็นพรรคกลุ่มการเมืองนอกกฎหมาย (Outlawed Party) กฎหมายที่ว่านั้นก็ คือกฎหมายสูงสุดนั่นเอง คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ

พรรคการเมืองที่กฎหมายรัฐธรรมนูญผูกขาดให้ครอบครองอำนาจบริหารประเทศ พรรคเดียว ได้แก่ ประเทศเหล่านี้

(1) (ในอดีต) รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตรัสเซีย ปี ค.ศ. 1936 ก่อนที่สหภาพ จะล่มสลายแตกเป็นรัฐต่าง ๆ ในเดือน December 1991 พรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย เป็นพรรค ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้พิทักษ์การต่อสู้ของผู้ใช้แรงงานในการสถาปนาสังคมนิยมวิสต์ สมาคมหรือสหบาลหรือกลุ่มกิจการใด ๆ ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรค

(2) รัฐธรรมนูญของประเทศคิวบา ปี ค.ศ. 1976 กำหนดให้พรรคคอมมิวนิสต์คิวบา (Cubar Communist Party) มีภาระในการสร้างสังคมนิยมวิสต์ในประเทศคิวบา

(3) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี ค.ศ. 1991 กำหนดให้ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Pak Pasason Pativat Lao) เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียว ในการปกครองประเทศ

แต่ในปี ค.ศ. 1993 ประเทศลาวอนุญาตให้ผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง (พรรคประชาชนปฏิวัติลาว) ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งได้

2) การผูกขาดโดยข้อเท็จจริง (De Facto)

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศบางประเทศไม่ได้กำหนดไว้ในบทมาตรว่า ให้พรรคนั้น ๆ เป็นพรรคเดียวที่นำประเทศหรือกีดกันพรรคอื่น แต่ในข้อเท็จจริงการบริหาร ประเทศตกอยู่ภายใต้การกระทำของพรรคการเมืองพรรคเดียวมายาวนาน ซึ่งพรรคเหล่านั้นจะมี กลุ่มการเมือง พรรคการเมืองเล็ก หรือองค์กรมวลชนต่าง ๆ คอยเป็นฐานกำลัง (Supporters) เราพบว่าในปัจจุบันพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ครอบอำนาจโดยข้อเท็จจริงที่ได้แก่ประเทศต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน ฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ. 1982 มาตรา 1 บัญญัติว่า “สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นรัฐสังคมนิยมภายใต้เผด็จการประชาธิปไตยประชาชน นำโดยชนชั้นกรรมาชีพ” และในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญกล่าวถึง “พรรคคอมมิวนิสต์จีน” ว่าผลสำเร็จของลัทธิสังคมนิยมเป็นผลจากประชาชนจีนทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

แม้ว่าประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนจะถูกปกครองภายใต้ พรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียวในฐานะพรรคนำ (Leading Party) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 แต่ก็ยังอนุญาตให้ชนชั้นกลาง (Middle - Class) และกลุ่มปัญญาชน (Intellectual Groups) สามารถรวบรวมสมาชิกจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการปฏิวัติก๊กมินตั๋ง, สันนิบาตประชาธิปไตยจีน, พรรคประชาธิปไตยชาวนาและกรรมกรจีน เป็นต้น

(2) ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ)

เป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบพรรคเดียว (Single Party State) ภายใต้การนำของ “พรรคกรรมกรเกาหลี” (Korean Workers' Party) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา

นอกจากพรรคกรรมกรเกาหลีแล้วยังมีกลุ่มองค์กรการมวลชนต่าง ๆ ที่เป็นแกนนำสนับสนุนช่วยเหลือพรรคกรรมกรเกาหลีในฐานะพันธมิตร เช่น แนวร่วมประชาธิปไตยเพื่อการรวมแผ่นดินปีตุลุมิ, พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเกาหลีเหนือ เป็นต้น

(3) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เป็นประเทศซึ่งประกอบไปด้วย สาธารณประชาธิปไตย (เวียดนามเหนือ ค.ศ. 1954) และสาธารณรัฐเวียดนามใต้, ค.ศ. 1955) ได้ประกาศรวมเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1975 ภายใต้การนำของ “พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม” โดยมีแกนนำขององค์กรมวลชนและกลุ่มการเมืองเป็นกำลังสนับสนุนเป็นแนวร่วมและพันธมิตร เช่น แนวร่วมปีตุลุมิเวียดนาม (Vietnam Fatherland Front, VFF) สหภาพการค้า, สตรี, เยาวชน เป็นต้น

(4) สาธารณรัฐอิสลามอัฟกานิสถาน

พรรคการเมืองที่ถูกกฎหมายมีเพียงพรรคเดียว คือ พรรคประชาธิปไตยประชาชนอัฟกานิสถาน (People's Democratic Party of Afghanistan PDPA) ซึ่งแต่เดิมเป็นพรรคนอก

กฎหมายและต่อมาได้รับการยอมรับจากสภาปฏิวัติ ในปี 1978 โดยมีองค์กรแนวร่วม คือ แนวร่วม
 ปิตุภูมิแห่งชาติ (National Fatherland Front, NFF)²³

อนึ่ง พรรคการเมืองในระบบนี้มีไว้จะมีพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ได้รับเลือกตั้ง
 เสมอไป หากแต่ก็มีพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบ้างเหมือนกัน แต่ก็เป็นเพียงเสียง
 น้อยที่ไม่สามารถทำประการใดให้กระทบกระเทือนเสถียรภาพของพรรครัฐบาลที่อยู่ในอำนาจมา
 นานจนฝังใจประชาชนได้ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นว่า การที่พรรคการเมือง
 ฝ่ายค้าน มีเสียงน้อยไม่สามารถทำให้เสถียรภาพของพรรครัฐบาลสั่นคลอนได้ เป็นโอกาสดีของ
 ฝ่ายรัฐบาลที่จะสามารถบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วมีประสิทธิภาพมั่นคง
 ผลงานของรัฐบาลจึงออกมาสู่สายตาประชาชนมากมาย ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและ
 ศรัทธาในรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองดังกล่าว

2. ระบบสองพรรค (Two Parties or Bi - Parties System)

หมายความถึงประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่มีเพียงพรรคใหญ่อยู่สอง
 พรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียวและผลัดเปลี่ยนกันขึ้นบริหารประเทศ ซึ่งพรรคที่
 เข้าบริหารประเทศนั้นมาจากการเลือกตั้งและได้รับเสียงข้างมากทั้งในสภาและเสียงสนับสนุน
 จากประชาชน ในปัจจุบันระบบสองพรรคมีอยู่ในประเทศดังต่อไปนี้

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

เป็นประเทศที่มีพรรคหลายพรรค ประกอบด้วยพรรคหลายพรรค แต่มีเพียง
 2 พรรคเท่านั้นที่ผลัดกันขึ้นบริหารประเทศ

ก. พรรคเดโมแครต (Democratic Party)

ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลปัจจุบัน โดยมี William Jefferson (Bill) Clinton (บิลล์
 คลินตัน) เป็นหัวหน้าพรรคและประธานาธิบดี

ข. พรรครีพับลิกัน (Republican Party)

มี George H. W. Bush (จอร์จ บุช) อดีตประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าพรรค
 นอกจากนี้ยังมีพรรคเล็ก ๆ (Minorities Parties) อีกหลายพรรคแต่ไม่มีบทบาทในการบริหาร
 ประเทศ เช่น พรรคแรงงานคอมมิวนิสต์ (Communist Labor Party) พรรคคอมมิวนิสต์แห่ง
 สหรัฐอเมริกา (Communist Party of The United States) พรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity

²³ โคมส ขวัญเมือง. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 56 - 58.

Party) พรรคสาธารณรัฐใหม่ (New Federalist Party) พรรคใหม่ (New Party) พรรคอิสราเอลและสันติภาพ (Peace and Freedom Party) ฯลฯ

(2) ประเทศอังกฤษ

เป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ปรากฏในทางประวัติศาสตร์พบว่ามีการเมืองเพียงสองพรรคเท่านั้นที่ผลัดเปลี่ยนกันได้รับความนิยมนอกจากประชาชน และเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่มีระบบ 2 พรรค อีกประเทศหนึ่งในปัจจุบัน ซึ่งพรรคเหล่านั้นได้แก่

ก. พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เป็นฝ่ายค้านในปัจจุบัน มี John Major เป็นหัวหน้าพรรค

ข. พรรคแรงงาน (Labour Party) เป็นพรรคใหญ่เช่นกัน แต่อยู่ในฐานะฝ่ายรัฐบาลมี Tony Blair เป็นหัวหน้าพรรคและเป็นนายกรัฐมนตรี

นอกจาก 2 พรรคใหญ่ข้างต้นแล้วยังมีพรรคเล็ก ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายอีกหลายพรรคแต่ไม่มีบทบาทในการบริหารประเทศ เช่น พรรคสหกรณ์ (Co-operative Party) พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) พรรคแห่งชาติสกอตแลนด์ (Scottish National Party) พรรคแห่งชาติเวลส์ (Welsh National Party) พรรคอิสลามแห่งบริเตน (อังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลส์ (Isotonic Party of Britain) ฯลฯ

ระบบการมีพรรคการเมือง 2 พรรคนี้ การขัดแย้งในนโยบายและอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองพรรคใหญ่มักไม่รุนแรง เป็นการขัดแย้งและยืดหยุ่นมีลักษณะประนีประนอมได้ ทั้งนี้เนื่องจากการหาคะแนนเสียงทั้งสองพรรคจำเป็นต้องหาคะแนนเสียงให้ได้มากกว่าอีกพรรคหนึ่ง เพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาล เพราะความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลนี้เท่าเทียมกันทั้งคู่ จึงต้องมีนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นแต่เฉพาะชนชั้นใดชั้นหนึ่งเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีนโยบายเป็นที่ยอมรับของชนกลุ่มต่าง ๆ จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁴

พรรคการเมืองในระบบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ในประเทศที่เจริญแล้ว ทั้งนี้เพราะราษฎรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการปกครองที่ดีพอ ประกอบกับราษฎรมีการศึกษาที่ดี จึงสามารถที่จะนำเอาความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันมารวมอยู่ด้วยกัน ไม่ให้เกิดการแตกแยกทางความคิดเห็นกันมากเกินไปจนกระจัดกระจายเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยจนกระทั่งรวมตัวกันไม่ได้

²⁴ จรูญ สุภาพ และ คณะ. การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์.

3. ระบบหลายพรรค (Multi Parties System)

ระบบหลายพรรค หมายความว่าประเทศที่จัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้จะต้องมาจาก พรรคการเมืองหลายพรรคผสมกันจึงจะมีคะแนนเสียงเด็ดขาดในสภา เรียกว่า “รัฐบาลผสม” (Coalition Government) หรืออาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีประชากรที่มีความ คิดเห็นทางการเมืองแตกแยกกันมาก ต่างกลุ่มต่างจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นตามความคิดเห็นของตน จนกระทั่งเมื่อมีการเลือกตั้งก็ไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่จะได้ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงจำเป็นต้องร่วมกับพรรคการเมืองอื่นมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลในรูป รัฐบาลผสม

ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค การแบ่งแยกอำนาจจะมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เปรียบกว่าฝ่ายบริหาร การปฏิบัติของฝ่ายบริหารจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งถ้าหากฝ่าย บริหารสามารถรวมเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในรัฐสภาไว้ได้ คือหมายความว่ารัฐบาลเป็นรัฐบาล แบบผสมหลายพรรคการเมือง จนอีกฝ่ายหนึ่งที่มีเสียงข้างน้อยเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งไม่สามารถทำอะไร ฝ่ายบริหารได้เลย แต่ถึงกระนั้นการมีพรรคการเมืองหลายพรรครวมกันอยู่ในรัฐบาล ก็เป็นการยาก ที่ว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะคุมเสียงข้างมากไว้ได้ตลอดไป เพราะหากเมื่อใดที่พรรคร่วมรัฐบาล เกิดเสียประโยชน์จากการปฏิบัติร่วมกันของฝ่ายบริหาร พรรคร่วมรัฐบาลก็อาจจะแยกตัวไม่ สนับสนุนรัฐบาลทันทีทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนหรือต้องลาออกในที่สุด

ระบบการมีพรรคการเมืองหลายพรรคนั้น มีประเด็นน่าพิจารณาอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การที่พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในรัฐสภานั้น มิใช่จะต้องได้เป็นรัฐบาลเสมอ ไปหรือได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเสมอไป พรรคการเมืองพรรคที่ได้คะแนนเสียงน้อยที่สุดอาจจะรวม กับพรรคการเมืองอื่น ๆ หลาย ๆ พรรค จนมีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในรัฐสภาประกอบกันเข้า จัดตั้งรัฐบาลก็ได้ และพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในรัฐสภาก็ต้องกลายเป็นฝ่ายค้านไป ดังนั้นการที่ประเทศใดมีพรรคการเมืองระบบหลายพรรคเช่นนี้ จึงตกเป็นภาระหนักที่แต่ละพรรค จะต้องพยายามให้สมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้ามาให้มากที่สุดจนถือเป็นเสียงข้างมาก โดยเด็ดขาด สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยพรรคของตนเองเพียงพรรคเดียวเท่านั้น

4. ระบบพรรคเด่น (Dominant Party)

หมายถึง ประเทศที่มีจำนวนพรรคจำนวนมากแต่ในบรรดาพรรคการเมืองเหล่านั้น มีพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่งมีขนาดใหญ่และได้รับความนิยมนมากกว่าพรรคอื่นและสามารถชนะ การเลือกตั้งได้จัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคเดียวติดต่อกันเป็นระยะเวลาานาน ได้แก่

(1) ประเทศสิงคโปร์ (Singapore)

พรรครัฐบาล (พรรคเด่นพรรคเดียว)

นอกจากนี้ยังมีพรรคฝ่ายค้านเล็ก ๆ อื่น ๆ เช่น

- พรรคกรรมกร (Worker's Party)
- พรรคประชาธิปไตยสิงคโปร์ (Singapore Democratic Party)
- พรรคสามัคคีแห่งชาติ (National Solidarity Party)
- พรรคเพื่อความยุติธรรมแบบสิงคโปร์ (Singapore Justice Party) ฯลฯ

(2) ประเทศมาเลเซีย (Malaysia)

ปกครองโดยระบบพรรคเด่นซึ่งเป็นรัฐบาลตั้งแต่ปี 1952 คือ พรรคอัมโน (United Malays National Organization, UMNO)

นอกจากนี้มีพรรคฝ่ายค้านอื่น ๆ เช่น

- พรรคชาวจีนมาเลเซีย (Malaysia Chinese Association)
- พรรคชาวอินเดียของเกรส (Malaysian Indian Congress)

(3) ประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia)

ปกครองโดยระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ทำให้ประเทศมีความมั่นคงทางการเมืองกลุ่มการเมืองที่ผูกขาดการบริหารประเทศมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 คือ “กลุ่มพันธมิตร” ที่มีชื่อว่า “เลขาธิการร่วมแห่งกลุ่มผู้ปฏิบัติการโกลคาร์” (Joint Secretariat of Functional Groups, Golkar) ภายใต้การนำของประธานาธิบดีซูฮาโต (Suharto) มีสมาชิกกระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ 25 ล้านคน (Arthur S. Banks, 1993 : 375)

กล่าวโดยสรุปว่า ระบบพรรคการเมืองของแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไรนั้น ก็ต้องขึ้นอยู่กับสภาพการปกครองประเทศว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน ดังนั้น การกำหนดระบบว่าในประเทศใดควรมีพรรคการเมืองจำนวนมากน้อยเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไป คือ (1) ระบบพรรคเดียว (2) ระบบสองพรรค (3) พรรคหลายพรรค และ (4) ระบบพรรคเด่น สำหรับระบบพรรคเดียวนั้นอาจเกิดขึ้นโดยรัฐได้ออกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งบังคับให้มีพรรคการเมืองเดียว คือ พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งอาจแยกเป็นสองกรณี คือ (1) อำนาจอยู่ที่พรรคการเมืองพรรคเดียว และ (2) อำนาจอยู่ที่ผู้เผด็จการหรือคณะผู้เผด็จการและพรรคการเมืองเป็นแต่ฉากบังหน้าในการที่ผู้เผด็จการหรือคณะผู้เผด็จการจะใช้อำนาจ หรือพรรคการเมืองเป็นแต่เครื่องมือช่วยผู้เผด็จการบริหารราชการเท่านั้น เพราะผู้เผด็จการหรือคณะผู้เผด็จการก็เหมือนกับผู้ที่ทรงอำนาจในทางการเมืองอื่น ๆ ส่วนรัฐที่ใช้ระบบพรรคเดียวซึ่งเกิดขึ้นเพราะราษฎรนิยมในตัวบุคคลผู้เป็นหัวหน้าพรรคเพราะได้กอบกู้

เอกราชหรือเพราะเหตุอื่น แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งยังเปิดช่องให้ตั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ทุกเมื่อ หากแต่ราษฎรไม่จำกัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านขึ้นเองนั้น เราต้องถือว่ารัฐนั้นยังปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ เพราะรัฐบาลตั้งขึ้นด้วยความยินยอมของประชาชนจึงเป็นรัฐบาลของประชาชน ส่วนระบบสองพรรค ระบบหลายพรรค และระบบพรรคเด่นนั้นเป็นของธรรมดาสำหรับรัฐบาลที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้ระบบหลายพรรคและระบบพรรคเด่นจะไม่นำผลดีมาให้ โดยทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ แต่ก็ยากที่จะหาทางแก้ไขซึ่งจะเป็นทางแก้ไขที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยได้

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ

ในระบอบการปกครองตามแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน “ชีวิตการเมือง”²⁵ โดยถือว่าพรรคการเมืองเป็น “พาหนะ” สำคัญที่จะเป็น “สื่อกลาง” ที่จะนำเจตจำนงทางการเมืองเข้าไปบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุนพรรคการเมืองในทางกฎหมาย เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อให้มีบทบาททั้งในสภาและนอกสภาในฐานะที่จะต้องช่วยสร้างเจตจำนงทางการเมืองขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

4.1 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงในปี พ.ศ. 2487 ประเทศเยอรมันนี้ถูกแบ่งออกเป็น เยอรมันตะวันตก และเยอรมันตะวันออก โดยในฝั่งตะวันตกมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในฝั่งตะวันออกมีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์²⁶

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเยอรมันตะวันตกมีครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ. 2492 มีพรรคส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา Bundesstan

ต่อมามีการรวมประเทศเยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตกเข้าเป็นประเทศเดียวกันภายใต้นามสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Republic of Germany) ในปี

²⁵ โกเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 72.

²⁶ ปกครอง สุนทรสุทธิ. “พรรคการเมืองเยอรมัน” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 6. สิงหาคม – กันยายน 2545, หน้า 6.

พ.ศ. 2533 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ในครั้งนั้นมีพรรคการเมืองเพียง 6 พรรคที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ²⁷

1. พรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (Christlich Demokratische Union Deutschlands : CDU)
2. พรรคสหภาพสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sozialdemokratische Partei Deutschlands : SPD)
3. พรรคเสรีประชาธิปไตย (Free Demokratische Partei : FDP)
4. พรรคสหภาพสังคมนิยมคริสเตียน (Christlich-Soziale Union : CSU)
5. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและกลุ่มพันธมิตร (Partei Des Demokratischen Sozialismu : PDS)
6. พรรคกรีน (Bundes 90 / Die Grunen)

กลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยนั้นเยอรมันเป็นประเทศหนึ่งที่มีความก้าวหน้ามากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เยอรมันสามารถฟื้นตัวจากความเสียหายที่ได้รับในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนั้น นอกจากความฉลาดเข้มแข็ง ความมีวินัยและความอดทนไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคใด ๆ ของชาวเยอรมันแล้ว ผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ และการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีนโยบายในการดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างจริงจังก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการสร้างประเทศเยอรมันในยุคสงครามโลกครั้งที่สอง

พรรคการเมืองของเยอรมันได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการหลายรูปแบบในแต่ละยุคสมัย ซึ่งในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองฝ่ายสัมพันธมิตรที่เข้ายึดครองเยอรมันได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการได้ทำให้เกิดความกดดันแก่ผู้นำของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในปัจจุบันจึงเน้นที่ความเสมอภาคของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้าร่วมใน “ชีวิตทางการเมือง” ของรัฐในระบบเช่นนี้ด้วย ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จนปรากฏเป็นมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ซึ่งการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ เท่ากับเป็นการห้ามการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ในแง่ที่จะต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้ ดังนั้น ในคำจำกัดความของคำว่า

²⁷ ปกครอง สุนทรสุทธิ. “พรรคการเมืองเยอรมัน” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 6. สิงหาคม - กันยายน 2545, หน้า 6.

“พรรคการเมือง²⁸” ของเยอรมันจะเห็นได้ว่ามีลักษณะให้บุคคลอื่นรู้เท่านั้น (declaratory character) ตัวกำหนดความเป็นพรรคการเมือง (constitutive elements) ที่แท้จริงนั้นจะต้องพิจารณาจากกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้²⁹

1. มาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า “ไม่ว่าด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์หรือตามพฤติกรรมการของสมาชิกพรรคการเมืองที่มุ่งที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้” จึงสามารถสรุปได้ว่า ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เข้าข่ายของความเป็นพรรคการเมืองตั้งแต่ต้น

2. มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ที่ว่า “พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน” จะทราบถึงภารกิจของพรรคการเมือง ที่จะต้องเข้าหาประชาชนต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเรื่องต่าง ๆ เมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้ว การสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง พรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมผลัดกันในการกระบวนการนี้ร่วมกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ฉะนั้นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงไม่ใช่เครื่องชี้ความเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมืองหากพรรคนั้นไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี

3. การเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองยังจะต้องเข้าไปมีอิทธิพลทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และในรัฐบาล เพื่อนำเอานโยบายของพรรคมาปฏิบัติให้เกิดผล โดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐ

4. เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีความถาวรและมีความสม่ำเสมอในระดับหนึ่งแม้ว่ากฎหมายพื้นฐานจะ

²⁸ มาตรา 2 อนุมาตรา 1 “พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลา นาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับ มลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณา ถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏ ตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”

²⁹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 46 - 49.

ประกันเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า การได้สถานภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้น จะมีการวางเงื่อนไขมาจำกัดไม่ได้

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

การจัดตั้งพรรคการเมืองเยอรมันนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายระบุขั้นตอนการจัดตั้งไว้ดังเช่นกฎหมายพรรคการเมืองของไทย³⁰ ที่กำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนสามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันจะเน้นความสำคัญของพรรคการเมืองในเรื่องดังต่อไปนี้³¹

1. การทำหน้าที่หลักค้ำให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะของสหพันธรัฐหรือของรัฐ
2. ส่งเสริมความรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชน
3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการทางการเมือง
4. ฝึกอบรมและส่งเสริมให้ประชาชนที่มีศักยภาพเข้ามารับผิดชอบงานสาธารณะ
5. พรรคการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมที่สำคัญต่อการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐ (Bundestag) ระดับรัฐ (Landtag) หรือระดับท้องถิ่นด้วยการส่งผู้สมัครในนามของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นเวลา 6 ปี พรรคการเมืองจะสูญเสียสถานะความเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย ซึ่งถ้าเทียบกับกฎหมายไทยก็เท่ากับถูกยุบพรรคนั่นเอง
6. กรรมการบริหารพรรคการเมืองจะต้องรายงานให้เจ้าพนักงานการเลือกตั้งของสหพันธรัฐ (Federal returning officer) ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยทราบถึงข้อบังคับและแผนการดำเนินงานของพรรคที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนรายชื่อและหน้าที่ของกรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรค และรายงานการเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ด้วย โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะต้องยื่นเรื่องต่อเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบภายในวันที่ 31 ธันวาคมของแต่ละปี
7. การยุบพรรคหรือสาขาพรรคสามารถกระทำได้โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งต้องรายงานให้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบทราบด้วย

³⁰ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 8.

³¹ ปกครอง สุนทรสุทธิ. “พรรคการเมืองเยอรมัน” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 6. สิงหาคม – กันยายน 2545, หน้า 6.

4.2 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสนั้นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เจริญแล้วตามความหมายเศรษฐกิจสมัยใหม่หรือเป็นประเทศที่พัฒนา (Developed Country) การกำเนิดพรรคการเมือง (Political Party) หรือ Parti Politique ในฝรั่งเศสก็เป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ของชาติฝรั่งเศสเช่นเดียวกับอีกหลายชาติในยุโรป ผลผลิตของประวัติศาสตร์นั้นหมายถึง พรรคการเมืองพัฒนามาจากการขัดแย้งระหว่างชนชั้นในสังคมและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน เพื่อการต่อสู้ที่จะนำมาซึ่งอำนาจรัฐของมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นสัทธิการเมือง การต่อสู้จะกระทำกันระหว่างกลุ่มชนที่ผิวกำลังจากผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือเหมือนกันหรือมาจากชนชั้นเดียวกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายการบริหารและการปกครองรัฐที่เรียกว่า Policy making โดยวิถีทางประชาธิปไตยจึงจะเป็นที่ยอมรับตัวเป็นพรรคการเมืองนั้นกระทำกันในรูปของกลุ่มหรือการรวมสโมสรทางการเมือง (Political Clubs) การรวมกลุ่มในระยะต่อมาได้ขยายจำนวนของผู้เข้าร่วมมากขึ้น การผิวกำลังดังกล่าวมานี้จะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในรูปที่เรียกว่า พรรคการเมือง³² ดังนั้นพอสรุปได้ในเบื้องต้นนี้ว่าภูมิหลังประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองฝรั่งเศสเป็นผลมาจากสถานะที่แตกต่างกันของชนชั้นในสังคมเดิมคือระหว่างชนชั้นอภิชน หรือ อภิสิทธิชน (Aristocrat) กับชนชั้นกฏมถิ (Bourgeois) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขัดแย้งชนชั้นในระยะที่หนึ่ง ส่วนความขัดแย้งในระยะที่สองเป็นการต่อสู้ที่เกิดความขัดแย้งทางเศรษฐกิจในสังคมอุตสาหกรรมชนชั้นที่ขัดกัน คือ นายทุนและผู้ขายแรงงานหรือกรรมกร

วิวัฒนาการของพรรคการเมืองฝรั่งเศส

การร่วมกำลังทางการเมืองของฝรั่งเศสก่อนศตวรรษที่ 19 นั้น เกิดมาจากภาวะทางการเมืองในยุคนั้นมีความขัดแย้งในทางพฤติกรรม อันสืบเนื่องมาจากความแตกต่างของชนชั้นในสังคมเดิม คือ ระหว่างพวกอนุรักษนิยม (des conservateurs) กับพวกเสรีนิยม (des liberaux) กลุ่มอนุรักษนิยมก็ได้แก่พวกอภิชนส่วนกลุ่มเสรีนิยมในยุคนั้นก็ได้พวกกฏมถิ

1. กลุ่มอนุรักษนิยมหรือชนชั้นอภิชน เป็นกลุ่มชนที่มีจำนวนน้อยแต่ครอบครองที่ดิน กล่าวคือ เป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมาก ชนชั้นก็ได้แก่ พวกกษัตริย์ และขุนนาง ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจรัฐในสมัยสมบูรณสิทธิราชย์ (Monarchy) เพราะนอกจากจะเป็นเจ้าของที่ดิน

³² บรรพต วีระชัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, หน้า 126-129.

เป็นเจ้าของสมบัติซึ่งได้จากภาษีแล้วยังเป็นผู้บัญชาการทหาร คือผู้นำกองทัพอีกด้วย ฉะนั้นชนชั้นนี้จึงมีเกียรติในสังคมและมีกำลังอาวุธสนับสนุน

2. กลุ่มเสรีนิยม หรือพวกกฏมถิ ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ค.ศ. 1780-1880 ได้ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ เป็นผลให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้า จากการค้นพบทวีปอเมริกาและจากการเริ่มใช้นโยบายล่าเมืองขึ้น ทำให้ฐานะของชนชั้นกลางร่ำรวยมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการศึกษาและความสามารถมากขึ้นตามลำดับทำให้พวกพ่อค้า เจ้าของกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ นักกฎหมาย ปิณญาชน ฯลฯ ต่างก็มีฐานะและรายได้ดีขึ้น จนกลายเป็นเจ้าสมบัติ ในขณะที่เดียวกันนั้นพวกอภิชนหรือพวกอนุรักษนิยมก็ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว อีกทั้งไม่ยอมสละสิทธิพิเศษต่าง ๆ อันมีมาแต่กำเนิด แต่พอจะกลับตัวก็ช้าเกินไป เพราะพวกชนชั้นกลางนั้นต่างก็เชื่อมั่นในบทบาทของคนที่มั่งคั่ง มีอำนาจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีต่อรัฐ จึงไม่ยอมที่จะอยู่ในฐานะรองใครอีกต่อไป

เมื่อชนชั้นกลางกลายเป็นคนร่ำรวยพอ ๆ กับพวกชนชั้นกษัตริย์ ชุนนางหรือไม่กี่รายกว่าจึงเกิดความคิดที่จะมีอำนาจบ้าง จึงเริ่มการแสวงหาอำนาจ ตามความเชื่อที่ว่าความมั่งคั่งนำไปสู่อำนาจ (Wealth to power) แต่ก็ยังมีอุปสรรคในข้อที่ว่า สมบัตินั้นยังไม่สามารถแปรให้เป็นอำนาจรัฐได้ เนื่องจากความเชื่อถือเก่า ๆ ที่ว่าสวรรค์ส่งพวกนี้ลงมาปกครองและบัญชากองทัพเพื่อปราบอธรรมในโลกมนุษย์

ดังนั้น ทางออกของชนชั้นกลางก็โดยการสร้างแนวความคิดใหม่ สร้างปรัชญาว่าด้วยความเท่าเทียมของมนุษยชาติ โน้มโน้มใจฝรั่งเศสให้เชื่อว่ามนุษย์เราเกิดมาเท่าเทียมกันหมด มีเสรีภาพและความเสวยสุขในทรัพย์สินสมบัติในตำแหน่ง ในอำนาจรัฐ ตามกำลังความสามารถของตนเอง กำลังกายและโอกาสที่จะอำนวย แนวคิดนี้เป็นที่รู้จักกันในยุโรปนั้นอย่างกว้างขวางเป็นแนวความคิดที่เรียกว่า แนวคิดเสรีนิยม จาก John Locks, J.J. Rousseau ฯลฯ

เมื่อได้เผยแพร่นำแนวความคิดนี้แล้วก็ได้เริ่มผนีกกำลังเพื่อให้มีการถ่วงอำนาจกับชนชั้นกษัตริย์และชุนนาง ตามแนวทางที่ทฤษฎีความเสมอภาคของ J.J. Rousseau ในสัญญาสังคม (Le Contrat Social) ที่ได้เน้นว่า การรวมสังคมเป็นอันหนึ่งอันเดียวได้สำเร็จก็เมื่อได้สร้างแนวความคิดของคนในสังคมทั้งหมดให้เชื่อในเรื่องการอยู่ร่วมกัน ผลประโยชน์ส่วนรวมสำคัญกว่าส่วนตัว และก่อนสิ่งใด ๆ ทั้งหมดคนในสังคมต้องมีเสรีภาพและความเสมอภาคเสียก่อน

3. การอภิวัฒน์ ค.ศ. 1789 เกิดจากการขัดแย้งดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือการเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชนชั้นดังกล่าว จนในที่สุดฝ่ายเสรีนิยมก็ผนีกกำลังเพื่อชิงอำนาจรัฐจากชนชั้นกษัตริย์ และชุนนาง ระเบิดขึ้นในปี 1789 นั้นเอง สรุปได้ว่า

- เป็นผลมาจากการต่อสู้ขัดแย้งกันระหว่างพวกอนุรักษนิยมกับเสรีนิยมตลอดระยะเวลาแห่งศตวรรษที่ 19

- อิทธิพลแนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลเหนือแนวคิดอนุรักษนิยม

- อิทธิพลของศาสนา (Church) เปลี่ยนจากอนุรักษนิยมไปอยู่กับฝ่ายเสรีนิยม
 สายกลางนั้นเป็นเรื่องจำเป็นและเป็นวิธีเดียวที่จะขจัดความรุนแรงจากการปะทะของพลังซ้ายและพลังขวา แต่นโยบายความเป็นกลางของพรรคการเมืองฝรั่งเศสก็ไม่แน่นอนและซับซ้อนเพราะบ่อยครั้งที่นักการเมืองมักยึดนโยบายที่ยืดหยุ่นง่ายมากและหันไปตามเหตุการณ์ (opportunism) บ่อย ๆ และอ้างว่าเป็นกลาง เช่น กลุ่มนิยกลางของนาย Jean – Jacques Servan Schriber (J.J.SS) และกลุ่มซ้ายนิยกลางของ นาย Jean Lecanuet แต่ถ้าหากอาศัยเหตุการณ์จากประวัติศาสตร์หลังปี 1789 แล้ว กลุ่มที่ถูกจัดว่ามีแนวความคิดเป็นกลาง คือกลุ่มที่ต่อต้านพวก Jacobins และ Royalistes ส่วนในสาธารณรัฐที่ 4 พรรคที่เป็นกลางคือพรรคที่ปฏิเสธไม่ยอมรับรัฐบาลกับพวกโกลลิสต์ แต่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ คือ พรรค MRP. (Le Mouvement Republicain Populaire) และส่วนหนึ่งของพวก Radicaux Socialistes.

พรรคการเมืองฝรั่งเศสในปัจจุบัน

ในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันกับรัฐสมัยใหม่ทั่วไปในปัจจุบันการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง กระทำโดยฝ่ายพรรคการเมือง และก็มีไม่น้อยที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลพรรคการเมืองโดยอุดมการณ์แล้ว มีเป้าหมายโดยตรงที่จะพิชิตอำนาจ คือ การได้มาซึ่งอำนาจ หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้น โดยการมีที่นั่งมากที่สุด ในสภาที่ผ่านการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลในท้ายที่สุด พรรคการเมืองฝรั่งเศสในปัจจุบันมีความอ่อนแอในด้านโครงสร้าง (Party Structure) เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองในประเทศยุโรปตะวันตกอื่น ๆ การจัดโครงสร้างภายในของพรรคเป็นแบบหลวม

พรรคการเมืองมีมากมาย ใหญ่บ้างเล็กบ้าง แต่มีความสำคัญพอ ๆ กัน ดังนั้นการครองอำนาจรัฐจึงออกมาในรูปของรัฐบาลผสม เช่น การเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1978 พรรคโกลลิสต์ (UDR) และพรรคโกลลิสต์อิสระ (Republicain Independent) จะมีเสียงในสภา 291 เสียงในจำนวนที่นั่งทั้งหมด 491 ที่นั่งในสภาผู้แทนก็ตาม แต่เพื่อที่จะสามารถคุมเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาพวกโกลลิสต์ก็จำเป็นต้องรวบรวมเสียงจากพรรคเล็ก ๆ อื่น ๆ เช่น พรรค CDP. (Dentre Democrate et Progres)

พรรคการเมืองฝรั่งเศสปัจจุบัน คือในสาธารณรัฐที่ 5 ตามแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ฝรั่งเศส คือ ศาสตราจารย์ มอริส คูแวย์เซ นั้นจะประกอบไปด้วยกลุ่มใหญ่ ๆ 4 กลุ่มในและนอกรัฐสภาคือ

กลุ่มที่ 1 : ฝ่ายขวาที่มีโซโกลิสต์ (Anti-Gaulliste)

กลุ่มที่ 2 : พวกโกลิสต์ (Gaulliste)

กลุ่มที่ 3 : ฝ่ายซ้ายที่มีโซคอมมิวนิสต์ (Non-Communiste)

กลุ่มที่ 4 : พวกคอมมิวนิสต์ (Communiste)

4.3 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองออสเตรเลีย³³

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีการปกครองในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) กล่าวคือ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมีการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

รูปแบบการปกครองของออสเตรเลียเริ่มตั้งแต่ยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยชาวนิวเซาท์เวลส์ได้เลือกตั้งผู้แทนของตนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2386 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2444 โดยมี เซอร์เอ็ดมันด์ บาร์ตัน (Edmund Barton) จากพรรคโปรเทกชันนิสต์ (Protectionist) เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก และมี นายจอร์จ ฮุสตัน ริด (George Houstoun Reid) จากพรรคการค้าเสรี (Free Trade) เป็นผู้นำฝ่ายค้านคนแรกนั้นคือออสเตรเลียมีพรรคการเมืองขึ้นมาดำเนินการทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นกฎหมายของออสเตรเลียใช้คำว่า “ลงทะเบียน” (Register) ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission หรือ AEC) ขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมืองมีดังนี้

1. การจดทะเบียนพรรคการเมืองแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ

1.1 การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยสมาชิกสภาในระดับชาติ (Commonwealth Parliament) ซึ่งต้องมีสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อยหนึ่งคนซึ่งไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นลงนามในหนังสือตามแบบของรัฐสภาถึง AEC ยืนยันการขอจัดตั้งพรรคการเมืองและเลขานุการพรรคจะต้องส่งคำประกาศยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้นั้นเป็นสมาชิกพรรคที่ขอจัดตั้งไปพร้อมคำขอ

³³ ปกครอง สุนทรสุทธิ. “การจัดตั้งพรรคการเมืองเปรียบเทียบไทย-ออสเตรเลีย” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 4. เมษายน - พฤษภาคม 2545, หน้า 7 - 8.

จดทะเบียนพรรคการเมืองที่จัดตั้ง โดยสมาชิกสภาเรียกว่า Parliamentary Party หรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภา

1.2 พรรคการเมืองที่ก่อตั้งโดยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมืองประเภทนี้เรียกว่า Non-Parliamentary Party ต้องมีผู้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งไม่น้อยกว่า 500 คน ซึ่งผู้ก่อตั้งพรรคต้องลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองอื่น

2. การยื่นเรื่องขอตั้งพรรคการเมือง ผู้ขอจัดตั้งพรรคในออสเตรเลียต้องยื่นเอกสารขอจัดตั้งพรรคโดยมีข้อบังคับพรรคที่เป็นลายลักษณ์อักษร และห้ามกำหนดชื่อพรรคเกินหกคำ และต้องไม่ใช่คำว่าพรรคอิสระ (Independent Party) ทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียม 500 ดอลลาร์

3. การตรวจสอบและจดทะเบียนพรรคการเมือง จะเป็นการตรวจสอบสถานภาพของสมาชิกผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคและเอกสารอื่น AEC จะใช้เวลาตรวจสอบประมาณ 12 สัปดาห์และอาจล่าช้ากว่านี้หากพบข้อบกพร่องของเอกสารประกอบการจดทะเบียนพรรคการเมือง

ในการจดทะเบียนพรรคการเมืองของออสเตรเลียจะมีการตรวจสอบโดยสาธารณชน คือ ทาง AEC จะประกาศในหนังสือพิมพ์อย่างน้อยหนึ่งฉบับและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบความถูกต้องและหากเห็นว่าการขอจดทะเบียนพรรคนั้นไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ก็อาจยื่นคัดค้านได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลงประกาศในสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ๆ ภายหลังจากผ่านขั้นตอนนี้ไปแล้ว AEC ก็จะดำเนินการจดทะเบียนให้หรือหากพบว่ามีข้อบกพร่องในเอกสารหรือข้อเท็จจริงที่กำหนดสำหรับการขอจดทะเบียนก็อาจไม่จดทะเบียนให้

4. การยุบพรรคการเมือง AEC อาจยกเลิกการจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) พรรคการเมืองนั้นประสงค์จะขอลิขสิทธิ์การจดทะเบียน
- 2) พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกน้อยกว่า 500 คนและไม่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกรัฐสภา
- 3) การจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้นได้รับมาโดยการฉ้อฉล (Fraud) หรือการบิดเบือนข้อเท็จจริง (Misrepresentation)
- 4) พรรคการเมืองนั้นไม่มีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภา และไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติเป็นเวลา 4 ปี

สิ่งที่พรรคการเมืองจะได้รับจากการจดทะเบียนพรรคการเมือง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาในนามของพรรค เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วหากได้รับคะแนนเสียงจากการนับคะแนนรอบแรกไม่น้อยกว่า 4 เปอร์เซ็นต์ของผู้มาใช้สิทธิ

เลือกตั้ง จะได้เงินสนับสนุนการเลือกตั้งจากรัฐ ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 รัฐได้จ่ายเงินสนับสนุนให้คิดเป็นเงิน 179 เซนต์ ต่อหนึ่งคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้ง รวมแล้วรัฐได้จ่ายเงินสนับสนุนการเลือกตั้งไปเป็นเงิน 38,559.063 ดอลลาร์

5. การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเสียงของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง ประกอบทั้งพรรคการเมืองต่างก็มีนโยบายวิธีการดำเนินการที่จะหาหนทางให้พรรคแต่ละพรรคได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนให้มากที่สุด จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ปฏิบัติการอยู่ในแบบแผนหรือกติกาอันเดียวกัน เพื่อความเรียบร้อยของบ้านเมืองและให้เกิดความบริสุทธิ์และยุติธรรมในการเลือกตั้งของประชาชนด้วย การตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองนั้น อาจจะตราไว้ในรัฐธรรมนูญเลยก็ได้ หรืออาจจะตราขึ้นเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่งต่างหากก็ได้ แต่ส่วนใหญ่ มักจะตราเฉพาะหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดมักจะตราไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการตรากฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายนั้นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ดังนี้³⁴

1. ในการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง ผู้จะขอจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องมีคุณสมบัติและวิธีการปฏิบัติในการขอจัดตั้ง และจดทะเบียนพรรคการเมืองอย่างไรบ้าง

2. การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานภายในพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่การจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการพรรคการเมือง อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการพรรคการเมือง รวมทั้งการเงินของพรรค เป็นต้น

3. การเลิกพรรคการเมืองโดยกำหนดกรณีที่จะเป็นสาเหตุให้ต้องยุบเลิกพรรคการเมืองเอาไว้ เช่น ยุบเลิกพรรคการเมืองตามคำพิพากษาของศาล มีสมาชิกลดลงน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เลิกตามข้อบังคับของพรรคที่กำหนดไว้ เป็นต้น

³⁴ บุวรรณ์ กมลเวชช์. การพัฒนาการเมืองในด้านการเลือกตั้ง : การพัฒนาประเทศ. เอกสารวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 109.

4. บทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่พรรคการเมือง กรรมการอำนวยการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง

5.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้เสนอขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยได้ดำเนินมาเป็นเวลานาน ควรแก่เวลาที่จะได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้สมบูรณ์ เพื่อมิให้บรรดาผู้สนใจก่อตั้งพรรคการเมืองมีความหวาดระแวงภัยต่าง ๆ อีกต่อไป และเพื่อให้ความมั่นใจแน่นอน รัฐบาลคณะนี้จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2498 ทั้งได้เสนอเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีใจความสำคัญว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 6) ได้ให้เสรีภาพสมบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าสมาคม มาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง³⁵

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม 2496 มาตรา 26 ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”³⁶

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น กฎหมายบังคับให้จดทะเบียนก่อนจึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมือง หรือกล่าวอีกอย่างคือเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองจึงจะเกิดขึ้น การที่กำหนดให้จดทะเบียนนั้นก็เพื่อจะแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคมธรรมดา กล่าวคือ จะเป็นพรรคการเมืองต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นพรรคการเมือง หากจะเป็นสมาคมก็ต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นสมาคม และเมื่อได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแล้วก็ได้รับหลักประกันที่ว่า จะไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง

³⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. นครหลวงฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515, หน้า 106.

³⁶ วิทยา นาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑ์ทาร์กษ. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530, หน้า 250.

จำนวนบุคคลซึ่งจะจัดตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ³⁷

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

เหตุที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500 คน จัดพรรคการเมืองได้ เนื่องจากว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภานี้ยังไม่มีโอกาสดำเนินงานในสภา ฉะนั้นการก่อตั้งจึงควรให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงพอสมควรเสียก่อน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนพอสมควรมีความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งจะตั้งขึ้นแล้วจึงยอมให้ตั้งได้ อนึ่งผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองได้นี้ต้องเป็นประชาชนไทย คือเป็นผู้มีสัญชาติไทย

การสิ้นสุดของพรรคการเมืองได้ใน 2 กรณี คือ

1. การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง
2. การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งสั่งเพิกถอนการจดทะเบียน ตามคำขอของพนักงานอัยการ ในเมื่อปรากฏว่า
 - (1) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือ กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือต่อรัฐธรรมนูญ
 - (2) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - (3) ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้
 - (4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ซึ่งได้แก่การดำเนินกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือรับดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต³⁸

³⁷ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 3

³⁸ หุค แสงอุทัย. รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย. พระนคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2503, หน้า 197.

5.1.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรกระการเมือง และการดำเนินงานทางการเมืองไว้อย่างกว้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรกระ ในเบื้องต้นโดยให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป สามารถจัดตั้งพรกระการเมืองได้ อันเป็นการจัดตั้งพรกระการเมืองขึ้นในสภาก่อน เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงพอสมควรจนกว่าจะขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งกำหนดรายการจดทะเบียนไว้ด้วยรายการเพื่อมิให้เกิดความยุ่งยาก เนื่องจากเป็นระยะแรกเริ่มที่มีการให้เสรีภาพในพรกระการเมืองอย่างแท้จริง

ในส่วนของกรเลิกพรกระการเมือง พระราชบัญญัติพรกระการเมืองฉบับนี้ได้ให้อำนาจพรกระเมืองที่จะเลิกได้ภายใต้ข้อบังคับพรกระของตนเป็นลำดับแรก แต่ไม่กล่าวถึงปัญหาในเรื่องสมาชิกภาพของ ส.ส. ในพรกระแต่ประการใด รวมตลอดไปถึงเรื่องจำนวนการส่งสมาชิกพรกระเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย

ในส่วนของกรจำกัดสิทธิของบุคคลในการขอจัดตั้งพรกระเมืองขึ้นใหม่ ภายหลังจากที่พรกระเมืองได้ถูกยุบไป ก็ไม่มีการบัญญัติห้ามบุคคลที่เคยจัดตั้งพรกระเมืองมาแล้ว จะกลับมาขอจัดตั้งพรกระเมืองใหม่ไม่ได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้วิจัยสันนิษฐานไว้ว่า สมัยนั้นพรกระเมืองยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย กฎหมายพรกระเมืองฉบับแรกของไทยจึงเพียงแต่วางหลักเกณฑ์และรับรองให้มีการจัดตั้งพรกระเมืองได้โดยถูกต้องตามกฎหมายและให้เลิกพรกระได้ตามข้อบังคับพรกระเมืองของตนหรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรกระเมืองเท่านั้น

5.2 พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2511 นับเป็นกฎหมายพรกระเมือง ฉบับที่ 2 ของประเทศไทย มี 47 มาตรา และรัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรกระการเมือง

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรกระเมืองไว้ใน มาตรา 37 โดยวิถีการประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรกระเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรกระการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งได้บัญญัติถึงวิธีการจัดตั้งพรกระเมืองไว้ใน มาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็น
 ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 15
 คนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง³⁹ เมื่อมีความประสงค์จะจัดตั้งพรรค
 การเมือง ต้องยื่นหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวน
 บุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น จำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้
 คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนได้

สำหรับกรณีของการเลิกพรรคการเมืองย่อมเลิกได้ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ⁴⁰

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่า 500 คน
3. มีคำสั่งศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง
4. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
 การเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ใน
 วันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกและนายทะเบียนจะ
 ประกาศการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

5.2.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้ง
 พรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นอันมาก
 แต่ก็ยังอยู่ในแนวทางอันเดียวกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคในเบื้องต้นมีองค์ประกอบ
 เหมือนกันที่ว่า ต้องมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรครวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคไม่น้อย
 กว่า 500 คน แต่เพิ่มจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรค
 การเมืองฉบับก่อนจากที่ต้องเป็น ส.ส. จำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นว่าบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป
 สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ มิใช่จำกัดสิทธิของบุคคลผู้เริ่มก่อการ ดังเช่นที่กำหนดใน

³⁹ หุคต แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์,
 2512, หน้า 129.

⁴⁰ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29.

พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดเฉพาะบุคคลผู้เป็น ส.ส. เท่านั้น นับเป็นการขยายเสรีภาพในพรกระการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น⁴¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2511 ยังกำหนดรายละเอียดเพื่อเป็นข้อห้ามของพรกระการเมืองไว้หลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ที่แตกต่างไปจากกฎหมายพรกระการเมืองฉบับก่อนตรงที่ พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ด้วย หนึ่ง ในเรื่องของการจดทะเบียนพรกระการเมืองและข้อบังคับพรกระการเมือง ได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้มากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมถึงสาระสำคัญได้ทั้งหมดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมพรกระการเมืองโดยองค์กรของรัฐ

ในการบัญญัติเรื่องของการเลิกพรกระการเมือง ได้กำหนดสาเหตุของการเลิกพรกระเพิ่มเติมขึ้นนอกจากมีเหตุเลิกพรกระได้ตามข้อบังคับพรกระ และโดยศาลสั่งเพิกถอน ให้รวมถึงการที่จำนวน ส.ส. ลดน้อยลงต่ำกว่า 500 คนด้วย และหากพรกระไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันสองครั้ง ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการ เพื่อให้อัยการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ให้วินิจฉัยและสั่งการตามที่เห็นสมควร ซึ่งมีผู้เห็นว่าน่าจะเป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพในพรกระการเมือง และเสรีภาพในทางการเมืองของบุคคลได้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 37 ซึ่งการที่จะเลิกพรกระได้ต่อเมื่อพรกระเมืองนั้นมีได้ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการทางการเมือง⁴² ซึ่งกรณีต่างกับพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งมีได้กล่าวถึงอำนาจของนายทะเบียนในเรื่องนี้เลย แต่ให้พนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเท่านั้น ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 13⁴³

สำหรับกรณีของการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรกระการเมือง พระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2511 มิได้กล่าวถึงหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในประเด็นนี้ไว้แต่อย่างใด อีกทั้งระยะเวลาในการใช้กฎหมายฉบับนี้มีไม่นานนัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าคงเป็นเพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นทำให้การพัฒนาพรกระการเมืองไม่อาจดำเนินไปได้ จึงไม่มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรกระการเมืองไว้แต่อย่างใด

⁴¹ จิตติ เกษมศิริวัฒน์. “ปัญหากฎหมายในการควบคุมพรกระการเมือง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 59.

⁴² จิตติ เกษมศิริวัฒน์. “ปัญหากฎหมายในการควบคุมพรกระการเมือง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 61.

⁴³ ดูพระราชบัญญัติพรกระการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13.

5.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 45 ว่า “...บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการรวมเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”⁴⁴

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้กำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง ไว้ว่า ผู้ที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองได้ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช และมีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก⁴⁵

ส่วนผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง แต่บุคคลหนึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่ง พรรคในขณะเดียวกันไม่ได้

การจดทะเบียนพรรคการเมือง จะกระทำได้เมื่อคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองหา สมาชิกได้แล้วไม่น้อยกว่า 1,000 คน การยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง จะต้องทำให้เสร็จสิ้น ภายในกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งพรรค การเมืองให้แล้ว ซึ่งการจดทะเบียนจะมี 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะต้องมีคณะผู้ริเริ่มจัดตั้ง อย่างน้อย 15 คน เมื่อคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้ง พรรคการเมืองจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนหาสมาชิกได้

⁴⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, หน้า 886.

⁴⁵ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 7.

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคหาสมาชิกได้อย่างน้อย 1,000 คนขึ้นไปแล้ว คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องยื่นแบบคำขอจดทะเบียนพรรค พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการ และสมาชิกพรรค ภายในกำหนด 1 ปี พร้อมด้วยหลักฐาน⁴⁶

การเลิกพรรคการเมือง จะเลิกได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁴⁷

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่าหนึ่งพันคน
3. มีคำสั่งศาลสั่งยุบพรรคการเมือง

กรณีที่พรรคการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้⁴⁸

1. กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือความมั่นคงของประเทศ
3. กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 ในเรื่องเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด และรับคนต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

ทั้งนี้ผู้ที่ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกและนายทะเบียนจะประกาศการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

5.3.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 มีบทบัญญัติ 54 มาตรา มีความคล้ายกับฉบับที่ 2 ซึ่งแตกต่างกันเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เพิ่มขึ้นจากจำนวน 500 คน ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เป็นจำนวน 1,000 คน ด้วยความประสงค์จะให้พรรคการเมืองมีลักษณะใหญ่ มีสมาชิกมากขึ้น โดยปราศจากการคำนึงถึงหลักการที่ว่า การจะเป็นพรรคการเมืองใหญ่ได้นั้น

⁴⁶ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 15.

⁴⁷ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34.

⁴⁸ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 35.

จะต้องมีสมาชิกอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ และมีรากฐานมาจากมวลชน ส่วนจำนวนคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ยังคงเป็น 15 คนเช่นเดิม

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ก็ได้บัญญัติถึงการเลิกพรรคการเมืองเพราะเหตุถูกคำสั่งศาลให้ยุบเลิกพรรคไว้ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระทำอันกระทบกระเทือนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นสำคัญที่สุด พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ถึงการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ไว้แต่อย่างใด

5.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในมาตรา 38 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง การจัดการดำเนินการและกิจการเลิกพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 นับเป็นฉบับที่ 4 ซึ่งสาระสำคัญก็คล้ายกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 2 - 3 ต่างกันก็เพียงรายละเอียดบ้าง เช่นในเรื่องของการขอจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ เป็นมาตรการที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของคนทั้งประเทศ

ซึ่งเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป
2. จำนวนสมาชิกเริ่มแรกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในข้อ 1 ไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่า ภาคละ 5 จังหวัด ๆ ละ 50 คน เป็นอย่างน้อย และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับบุคคลในข้อ 1 ที่กล่าวข้างต้น⁴⁹
3. ก่อนดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด พร้อมกับหนังสือเชิญชวนที่ลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกฉบับ จำนวน 3 ฉบับ

⁴⁹ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7.

4. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะโฆษณาเชิญชวนให้ผู้อื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ ต่อเมื่อนายทะเบียนซึ่งได้รับแจ้งเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการถูกต้อง และให้ออกหนังสือรับรองการแจ้งให้แล้ว⁵⁰

5. เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองรวบรวมสมาชิกได้ครบจำนวนแล้ว ให้นำประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก การประชุมนี้เรียกว่า “การประชุมตั้งพรรคการเมือง” การนัดประชุมต้องแจ้งให้ผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และต้องมีผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกของแต่ละภาค ภาคละไม่น้อยกว่า 5 จังหวัด มาประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม

6. กิจการที่จะพึงกระทำในที่ประชุมตั้งพรรคการเมืองให้เสร็จสิ้นก่อนยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง คือ

- 1) การกำหนดนโยบายของพรรค ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีดำเนินการ
- 2) การกำหนดข้อบังคับของพรรค
- 3) การเลือกตั้งกรรมการบริหารของพรรค⁵¹

กรณีของการยุบเลิกพรรคการเมืองกระทำได้ดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมืองต้องเลิกไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- 2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัด

ต่างๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่นับถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาคติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน

3) ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมีได้

4) มีคำสั่งศาลสั่งยุบเลิก

5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 31 หรือมาตรา 32⁵²

2. เมื่อพรรคการเมืองต้องเลิกตามข้อ 1(1),(2),(3),(5) ให้ดำเนินการดังนี้

- 1) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันที่

พรรคการเมืองเลิก

⁵⁰ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 9.

⁵¹ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 18.

⁵² ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46.

2) นายทะเบียนได้รับแจ้งจากหัวหน้าพรรค หรือทราบเหตุที่พรรคต้องเลิกให้ นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนที่ขึ้นคำร้องต่อศาลแพ่ง ศาลแพ่งจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และ ส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังศาลฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาด

3) เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองได้แล้ว ให้นายทะเบียน ประกาศคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

4) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีของพรรคการเมืองเมื่อหัก หนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว มีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุ ไว้ในข้อบังคับของพรรค ถ้าไม่ได้ระบุไว้ก็ให้ตกเป็นของรัฐ⁵³

3. ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตามข้อ 1(4) เมื่อพรรคการเมืองดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41⁵⁴

ทั้งนี้ เมื่อนายทะเบียนทราบว่าพรรคการเมืองใดดำเนินการฝ่าฝืนตาม ข้อ 3 ก็จะต้องดำเนินการแจ้งอธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน ซึ่งหากอธิบดีเห็นสมควรก็จะส่งเรื่องต่อ ศาลฎีกาให้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง⁵⁵

5.4.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญต่าง ๆ คล้ายกับ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ เพียงแต่ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 นี้ ได้บัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ไว้แตกต่างกันเพียงบางประการ คือ การเพิ่มจำนวนสมาชิก พรรคการเมืองในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่จากเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34 จำนวน 1,000 คน เป็นจำนวน 5,000 คน และบังคับไว้อีกว่า สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คนนี้ จะต้องมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ภาละ 50 คน ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ มิได้มีบทบังคับไว้เช่นนี้ ทั้งยังกำหนดไว้

⁵³ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 49.

⁵⁴ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 47

⁵⁵ ดูพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 48

อีกว่าหากสมาชิกจำนวนดังกล่าวลดลงไปติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือนให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกไป

เหตุที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติรายละเอียดไว้ให้มีสมาชิกพรรคต้องมีจำนวนมากเช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นมีฐานมั่นคง เป็นพรรคการเมืองใหญ่เป็นพรรคการเมืองของคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองของคนภาคใดภาคหนึ่ง ทั้งนี้ก็ให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่ต้องการส่งเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองไทยให้เจริญเติบโต มีเสถียรภาพมิให้ล้มได้ง่าย และให้ ส.ส. อยู่ในระเบียบวินัยโดยมีพรรคการเมืองควบคุม

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะเห็นได้ว่ามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้อีกหลายครั้ง สำหรับในส่วนของการยุบเลิกพรรคการเมือง ได้มีการกำหนดการเลิกพรรคมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองภายหลังการจดทะเบียนตั้งพรรคก็ให้นายทะเบียนสอบสวนและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้

ส่วนประเด็นสำคัญ ในเรื่องของการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ สำหรับบุคคลที่เคยจัดตั้งพรรคมาแล้ว หรือเคยเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง ต่อมาภายหลังศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองไป ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ก็มิได้บัญญัติว่า จะต้องมีการจำกัดสิทธิของบุคคลเหล่านั้นแต่ประการใด ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าต้องการส่งเสริมพรรคการเมืองให้ได้ผลสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงไม่มีการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่แต่อย่างใด

5.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

นับจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อเป็นกฎหมายสำคัญของการปฏิรูปการเมืองที่เน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและการตรวจสอบอำนาจรัฐ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ⁵⁶

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพรรคการเมือง พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา, 2541, หน้า 1.

ขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้ที่ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ดังนี้

มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป สามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ดังนั้น ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองแต่ละคนต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
3. ไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 106 ได้กำหนดไว้ว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- 3.1) วิกตจจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 3.2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 3.3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- 3.4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ซึ่งในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541⁵⁷

เมื่อพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาได้ก็ย่อมเลิกหรือยุบได้ ซึ่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนี้กฎหมายได้กำหนดว่าต้องให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ดังนั้นเหตุตามกฎหมายที่นายทะเบียนจะยื่นคำร้องขอให้เลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้ ดังต่อไปนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน
3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5

⁵⁷ คู่มือการจัดตั้งพรรคการเมือง. สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2542, หน้า 11.

4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือ มาตรา 62⁵⁸

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองย่อมเลิกเมื่อมีเหตุเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองอาจกำหนดไว้ในข้อบังคับว่า พรรคยอมเลิกไปเมื่อสมาชิกในพรรคเหลืออยู่ไม่ถึง 100 คน หรือกำหนดว่าพรรคยอมสิ้นสุดลงเมื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคออกเสียงให้เลิกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดทุกประเภท อนึ่ง กฎหมายมิได้บังคับว่าพรรคการเมืองต้องกำหนดเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองเสมอไป ดังนั้น พรรคการเมืองใดไม่ได้กำหนดไว้ การเลิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน

เมื่อกฎหมายกำหนดจำนวนผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ที่ 15 คน ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองใดเหลือสมาชิกไม่ถึง 15 คน ก็ย่อมจะเป็นเหตุที่ต้องเลิกพรรคการเมืองไป

3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น

ถ้ามีการรวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกัน ซึ่งจะรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ย่อมทำให้พรรคการเมืองที่รวมกันต้องเลิกไป หรือรวมพรรคการเมืองเพื่อเข้ากับอีกพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งเป็นพรรคหลัก พรรคการเมืองที่มารวมก็ต้องเลิกไป โดยพรรคการเมืองหลักยังคงอยู่

4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

เมื่อมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้ว พรรคการเมืองก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้⁵⁹

5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องต่อไปนี้ เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบได้ คือ

⁵⁸ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65.

⁵⁹ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66.

- 1) เมื่อพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่ดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (มาตรา 25)
- 2) องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไม่ครบ (มาตรา 26)
- 3) ไม่หาสมาชิกให้ได้ 5,000 คน ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง(มาตรา 29)
- 4) ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง(มาตรา 35)
- 5) ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 62)

ภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมืองแล้ว ได้มีข้อห้ามของกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบว่า ไม่มีสิทธิขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ไม่ได้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ⁶⁰ เพราะสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามมาตรา 35
2. ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 62
3. กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 66

5.5.1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายคลึงกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อน เพียงแตกต่างกันเรื่องของจำนวนบุคคลที่ขอจัดตั้งพรรค ซึ่งจากเดิมจำนวน 5,000 คน ลดลงเหลือเพียง 15 คน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด ซึ่งเป็นการบัญญัติเพื่อรองรับกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญว่าให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย

จากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา เมื่อได้ศึกษาจะพบว่าในส่วนของการยุบเลิกพรรคการเมือง ซึ่งการที่ศาลได้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองก็เพราะ

⁶⁰ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69.

สาเหตุที่เป็นการกระทำที่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองแล้วก็มีได้บัญญัติห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือจำกัดห้ามบรรดากรรมการบริหารพรรคแต่อย่างใดไว้เลย แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมาอีก ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจเป็นเพราะต้องการลงโทษบุคคลผู้กระทำการอันเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับกรณีของมาตรา 62 รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคและมาตรา 35 การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคเห็นว่าไม่น่าจะเหมาะสม ทั้งนี้ก็อาจจะเป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญด้วย

บทที่ 3

มาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมือง

ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษามาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมือง โดยจะเป็นการศึกษาถึงบทลงโทษที่พรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองต้องได้รับหากมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีการลงโทษแตกต่างกัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเสริมหลักการที่เกี่ยวกับองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อให้พรรคการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกพรรคการเมือง ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งหลักการที่สำคัญคือการพัฒนาพรรคการเมืองให้เจริญเติบโตควบคู่กับการพัฒนาประเทศ

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย และให้อำนาจพรรคการเมืองไว้มาก แต่การที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชน ให้ความเชื่อถือ ไว้วางใจ จนสามารถสร้าง ความเป็นตัวของตัวเองกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรจะมีเอกลักษณ์ของตนได้ ปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องง่ายนักเพราะมีเหตุแห่งการเลิก หรือยุบพรรคการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ หลายประการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

1.1 พรรคการเมืองย่อมเล็กหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง¹

1.1.1 มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา 65 (1)) หมายถึง ข้อบังคับพรรคกำหนดให้ต้องเลิกพรรค เช่น อาจกำหนดว่าหากที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น การสั่งให้ยุบพรรครวมสยามและพรรคศรัทธาประชาชน ตามคำวินิจฉัยที่ 24/2544 และ ที่ 30/2544

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๔

วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครวมสยาม

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรครวมสยาม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากพรรครวมสยามว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติดังนี้ (๑) เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรครวมสยาม พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับแก้ไข) โดยให้ยกเลิกความในข้อ ๖๗ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน "ข้อ ๖๗ พรรครวมสยามมีความมุ่งมั่น ที่จะสนับสนุนการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มั่นคงสถาพร สืบไป ฉะนั้น สมาชิกพรรคจะช่วยกันดำรงรักษาพรรคให้คงอยู่คู่ปวงชนชาวไทย จนสุดความสามารถ เว้นไว้แต่ที่ประชุมใหญ่จะมีมติให้ยุบเลิกพรรคหรือร่วมกับพรรคอื่น โดยมีมติในที่ประชุมไม่น้อยกว่า สองในสาม" และ (๒) เห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ให้ยุบเลิกพรรค

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง "พรรคการเมืองย่อมเล็กหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง"
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒

รามสยาม เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการ ทำกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะอื่นต่อไป และนาย ทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมืองดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรค การเมืองได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้พรรคการเมืองทราบ หากพรรคการเมืองประสงค์จะชี้แจงก็ให้กระทำได้

หัวหน้าพรรคการเมือง มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ชี้แจงเพิ่มเติมต่อ ศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมืองมีเจตนายุบพรรคโดยสุจริต เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า ปัจจุบันมี พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรค การเมืองอย่างเต็มที่ แต่พรรคการเมืองจำนวนมากขาดคุณภาพในการสร้างสรรค์งานทางการเมือง ไม่เกิดประโยชน์ กับการพัฒนาการเมืองไทย พรรคการเมืองในคราวประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ สมาชิกพรรคเห็นว่า การทำกิจกรรมทางการเมืองให้มี คุณภาพนั้น ไม่จำเป็นต้องทำในรูปของพรรคการเมืองก็ได้ และอาจทำได้คล่องตัวกว่าด้วย รวมทั้งควร เสริมสร้างแนวคิด ที่ดีในทางการเมืองได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบพรรคการเมือง จึงขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของพรรคการเมือง แล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามคำร้องของ นายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองโดยที่ประชุมใหญ่มีมติเป็นเอกฉันท์ ให้ยุบ พรรคการเมือง ตามข้อบังคับพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับแก้ไข) (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔) ข้อ ๖๗ ซึ่งกำหนดว่า "พรรคการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการสถาปนา ระบบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มั่นคงสถาพรสืบไป ฉะนั้น สมาชิก พรรคจะช่วยกัน ดำรงรักษาพรรคให้คงอยู่คู่ปวงชนชาวไทยจนสุดความสามารถ เว้นไว้แต่ที่ประชุม ใหญ่จะมีมติให้ยุบเลิก พรรคหรือรวมกับพรรคอื่น โดยมีมติในที่ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสาม" และโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) มีเหตุ ต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง" และวรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาล

รัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าว เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น" เมื่อพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑)

โดยเหตุดังกล่าววินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคการเมือง

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๔

วันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคศรีทธาประชาชน

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคศรีทธาประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งจากพรรคศรีทธาประชาชนว่า ในคราวประชุมใหญ่สามัญพรรคศรีทธาประชาชน ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีมติดังนี้ (๑) เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคศรีทธาประชาชนฯ โดยให้ยกเลิกความในข้อ ๑๐๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "ข้อ ๑๐๕ พรรคมีความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มั่นคงสถาพรสืบไป ฉะนั้น สมาชิกพรรคจะช่วยกันดำรงรักษาพรรคให้คงอยู่คู่ปวงชนชาวไทย จนสุดความสามารถ เว้นไว้แต่จะถูกยุบหรือเลิกตามกฎหมาย และให้ที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคมีมติเห็นชอบอนุมัติให้ยุบหรือเลิกพรรคศรีทธาประชาชนได้" และ (๒) เห็นชอบอนุมัติยุบเลิกพรรคศรีทธาประชาชน เนื่องจากพรรคขาดงบประมาณในการดำเนินกิจการของพรรคในด้านต่าง ๆ ทำให้พรรคไม่สามารถแบกรับภาระต่าง ๆ ได้ และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค ศรีทธาประชาชนดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑) นายทะเบียนพรรค การเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคศรีทธาประชาชนตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้พรรคสหประชาชนทราบ หากพรรคสหประชาชนประสงค์จะชี้แจงเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้

หัวหน้าพรรคสหประชาชน มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ ชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคสหประชาชนมีมติเห็นชอบอนุมัติให้ยุบเลิกพรรค สหประชาชน เนื่องจากพรรคขาดงบประมาณในการดำเนินกิจการของพรรคในด้านต่าง ๆ ทำให้ พรรคไม่สามารถแบกรับภาระต่าง ๆ ได้ มีเหตุต้องเลิกพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคสหประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๑ (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔) ข้อ ๑๐๘ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคสหประชาชนได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของหัวหน้าพรรค สหประชาชนแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคสหประชาชน ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ มีคำสั่งยุบพรรคสหประชาชน เนื่องจากพรรคสหประชาชนโดยที่ประชุมใหญ่มีมติให้ยุบ พรรคสหประชาชน ตามข้อบังคับพรรคสหประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๑ (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔) ข้อ ๑๐๘ ซึ่งกำหนดว่า "พรรคมีความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มั่นคงสถาพรสืบไป ฉะนั้น สมาชิกพรรค จะช่วยกันดำรงรักษาพรรคให้คงอยู่คู่ปวงชนชาวไทยจนสุดความสามารถ เว้นไว้แต่จะถูกยุบหรือเลิกตามกฎหมาย และให้ที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคมีมติเห็นชอบอนุมัติให้ยุบหรือเลิกพรรคสหประชาชนได้" และโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับ พรรคการเมือง" และวรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏก่อนนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏก่อนนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรค การเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น" เมื่อพรรคสหประชาชนมีเหตุต้องเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคสหประชาชน กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบ พรรคสหประชาชนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๑)

โดยเหตุดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคสหประชาชน

จากแนวคำพิพากษาฎีกาค้างกล่าว จะเห็นว่าการยุบเลิกพรรคการเมืองเพราะเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา 65 (1)) นั้น เกิดขึ้นเนื่องจากความเห็นตรงกันของบรรดาสมาชิกพรรคว่าหากพรรคการเมืองดำรงอยู่ต่อไป ก็คงจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ ดังนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายแต่หากพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาแล้วไม่มีความพร้อมต่อการบริหารก็ไม่เป็นผลดีต่อประเทศ การยุบพรรคตามกรณีนี้จึงมีความเหมาะสม

1.1.2 มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (มาตรา 65 (2))

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป รวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ เพื่อให้โอกาสที่จะได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่ ๆ ดังนั้น หากภายหลังมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงสิบห้าคน สักยภาพในการทำงานของพรรคการเมืองอาจลดน้อยลง ซึ่งการยุบพรรคจะเป็นหนทางที่เหมาะสมสำหรับพรรคการเมืองดังกล่าว

สำหรับกรณีตามเรื่องนี้ ยังไม่เคยมีเหตุต้องดำเนินการกับพรรคการเมืองใดปรากฏคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเลย

1.1.3 มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5 โดยกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเรื่องเกี่ยวกับการรวมพรรคการเมืองไว้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นการรวมพรรคการเมืองหนึ่ง หรือหลายพรรคการเมืองเข้ากับพรรคการเมืองหลัก เช่น พรรค ก พรรค ข รวมกับพรรค ค โดยมีพรรค ค เป็นหลัก โดยวิธีการทุกพรรคการเมืองที่จะรวมกันต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรค แล้วร่วมกันแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองที่จะรวมกันเข้ากับพรรคที่เป็นหลักนั้น ในกรณีนี้ก็ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรค ก และพรรค ข ไป เนื่องจากไปรวมกับพรรค ค แล้ว

ลักษณะที่สอง เป็นการรวมพรรคการเมืองหลายพรรค เพื่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ เช่น การรวมพรรค ก พรรค ข พรรค ค ตั้งเป็นพรรคใหม่ชื่อพรรค ง เช่นนี้ก็กระทำได้สำหรับวิธีการก็ให้ทุกพรรคที่จะรวม ขอความเห็นชอบต่อที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคเมื่อเห็นชอบแล้วหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของแต่ละพรรค พรรคละ 10 คน ต้องประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบาย และกำหนดข้อบังคับพรรคเพื่อใช้เป็นนโยบายและข้อบังคับพรรคใหม่

หลังจากนั้นก็ต้องจัดประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกของทุกพรรคซึ่งเรียกว่า การประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้ความเห็นชอบนโยบายพรรค และข้อบังคับพรรค รวมทั้งการเลือกตั้ง

คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองใหม่ที่จะตั้งขึ้นด้วย และแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามกระบวนการการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ แล้วก็จะร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคการเมืองเดิมทุกพรรค

การรวมพรรคการเมืองทั้ง 2 ลักษณะนั้นกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดิมไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ หรือ อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ และโดยผลแห่งการรวมพรรคสมาชิกพรรคการเมืองเดิมถือเป็นสมาชิกพรรคใหม่หรือพรรคหลักและบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคหลักด้วยทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคที่เข้าร่วมกัน

สำหรับการรวมพรรคการเมืองเป็นไปตามมาตรา 70-73 (มาตรา 65 (3) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว เช่น กรณีการรวมพรรคมวลชนเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันพรรคความหวังใหม่ ตามคำวินิจฉัยที่ 6/2541 และกรณีการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ตามคำวินิจฉัยที่ 12/2545 เป็นต้น

ซึ่งจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวจะเห็นว่าการยุบเลิกพรรคการเมือง เพราะเหตุมีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นมิใช่เป็นเรื่องของการลงโทษ แต่เป็นการบัญญัติเพื่อให้พรรคการเมืองที่มีแนวความคิดหรือเจตนารมณ์ทางการเมืองที่เหมือนกัน หรือใกล้เคียงกัน มารวมเป็นพรรคเดียวกัน อีกทั้ง การรวมพรรคจะทำให้เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่มีโอกาสในการทำงานด้านบริหารมีมากขึ้นเป็นลำดับด้วย

1.1.4 ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 (5))

1.1.4.1 ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคตามบทบัญญัติ มาตรา 25

พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดี ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคทุก ๆ คนได้สามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรี เพราะถือว่าพรรคการเมืองเป็นของสมาชิกพรรคทุก ๆ คน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค หรือการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค อาจทำให้เกิดความผูกขาดแก่บุคคลจำนวนหนึ่งเท่านั้น ดังนี้ เพื่อมิให้บุคคลใดกระทำการที่ไม่โปร่งใสทางการเมืองการยุบพรรคจึงเป็นมาตรการลงโทษแก่พรรคการเมืองดังกล่าว

สำหรับการยุบพรรคด้วยสาเหตุนี้ ได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
ไปแล้ว เช่น พรรคเกษตรเสรี ตามคำวินิจฉัยที่ 54/2545

คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๕

วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรี

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคเกษตรเสรี เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑
โดยพรรคเกษตรเสรีมีเจตนาฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เนื่องจาก มิได้จัดการประชุมใหญ่
ให้เป็นไปตามที่กฎหมายและข้อบังคับของพรรคเกษตรเสรีกำหนดไว้ กล่าวคือ นายทะเบียนพรรค
การเมืองได้ระบุในคำร้องว่า จากการตรวจสอบของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดสงขลา
ซึ่งพรรคเกษตรเสรีมีสาขาของพรรคตั้งอยู่ พบหลักฐานว่า พรรคเกษตรเสรีไม่ดำเนินการจัดประชุม
ใหญ่พรรคให้เป็นไปตามที่กฎหมายและข้อบังคับพรรคกำหนดไว้ ซึ่งตามข้อบังคับพรรคเกษตรเสรี
พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๗๓ และข้อ ๖๕ กำหนดให้หัวหน้าพรรคแจ้งกำหนดการประชุมให้สมาชิกพรรค
ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยให้ระบุวัน เวลา สถานที่ และระเบียบวาระการประชุมด้วย
การประชุมใหญ่พรรคประกอบด้วย สมาชิกพรรคซึ่งเป็นองค์ประชุมตามข้อ ๖๕ แต่ข้อเท็จจริง
ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เป็นสมาชิกพรรคเกษตรเสรี และการเชิญสมาชิกมาประชุมก็
ไม่ถูกต้อง เนื่องจาก นายลิ นาคเกษม แจ้งเชิญโดยเสียงตามสายของหมู่บ้านในวันที่ ๓๐ มีนาคม
๒๕๔๔ แม้ว่ามีสมาชิกพรรคบางคนได้รับเชิญ แต่เป็นการเชิญเข้าร่วมอบรมสัมมนา ไม่ได้เป็นการ
ประชุมใหญ่ของพรรคเกษตรเสรี

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้กล่าวอ้างอีกว่า พรรคเกษตรเสรีได้นำเอาบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วม
ประชุมอบรมสัมมนาของแต่ละสาขา ซึ่งข้อเท็จจริงไม่มีการประชุมของสมาชิกสาขาพรรค มาแนบ
ประกอบเป็นองค์ประชุมใหญ่พรรค ทั้งๆ ที่โดยข้อเท็จจริงไม่มีการประชุมใหญ่ในวันนั้นเพราะใน
วันดังกล่าว นายณรงค์ศักดิ์ ต้นศีกษา หัวหน้าพรรคได้เข้าร่วมการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการ
จัดทำบัญชีของพรรคการเมือง จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ โรงแรมเอเชีย
กรุงเทพมหานคร จึงเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ
บริหารพรรคเกษตรเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๓๓

นอกจากนี้ ในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานี ยังได้รับคำร้องเรียนจาก นางสาววิญญูหทัย ปรีชาวัฒน์ชัย ว่า หัวหน้าพรรคเกษตรเสรีได้แอบอ้างเอาชื่อตนเองไปเป็นสมาชิกพรรคและกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรี และในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานี ได้รับคำร้องเรียนจาก นางสาวสุนิสา ทองอินทร์ และนางนิตยา มากทอง ว่า พรรคเกษตรเสรีแอบอ้างชื่อของตนเป็นกรรมการสาขาพรรคเกษตรเสรี นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าพรรคเกษตรเสรี ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

นายทะเบียนพรรคการเมือง พิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคเกษตรเสรีฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กรณีมีเหตุให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) จึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเกษตรเสรีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยมติเอกฉันท์ พร้อมทั้งให้ส่งสำเนาคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้พรรคเกษตรเสรียื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับสำเนาคำร้อง เมื่อครบกำหนดให้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ปรากฏว่า พรรคเกษตรเสรีไม่ได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ต่อมา นายณรงค์ ดันศึกษา หัวหน้าพรรคเกษตรเสรี คัดค้าน ข้อกล่าวหาของนายทะเบียนพรรคการเมือง และแจ้งว่าจะทำหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาชี้ขาดต่อไป โดยได้ขอขยายเวลาในการทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพื่อนำเอกสาร หลักฐานและรายละเอียดต่าง ๆ ยืนยันต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือที่ พิเศษ/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๔

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาหนังสือของพรรคเกษตรเสรี ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ แล้ว เห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาและให้ความเป็นธรรมแก่พรรคเกษตรเสรี จึงขยายเวลาในการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมให้แก่พรรคเกษตรเสรีออกไปอีกสามสิบวัน โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับไปรษณีย์ตอบรับ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ หลังจากนั้น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการติดต่อใด ๆ จากพรรคเกษตรเสรีอีก พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรค

เกษตรเสรี เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า "เมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูกรพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น
- (4) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง"

และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง"

พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่าพรรคเกษตรเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กล่าวคือ การประชุมใหญ่พรรคไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรคเกษตรเสรี พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๓ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคแจ้งกำหนดการประชุมให้สมาชิกพรรคทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยให้ระบุวัน เวลา สถานที่ และระเบียบวาระการประชุมให้ทราบด้วย ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เป็นสมาชิกพรรคเกษตรเสรี การประชุมดังกล่าวเป็นการเข้าร่วมอบรมสัมมนา ไม่ได้เป็นการประชุมใหญ่พรรคเกษตรเสรี และการที่พรรคเกษตรเสรีได้นำเอาบัญชีรายชื่อผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาของแต่ละสาขา ซึ่งข้อเท็จจริงไม่มีการประชุมของสมาชิกสาขาพรรคมาแนบเป็นองค์ประชุมใหญ่พรรค ประกอบกับในวันที่อ้างมีการประชุมใหญ่พรรค หัวหน้าพรรคได้เข้าร่วมการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร ไม่น่าเชื่อว่าหัวหน้าพรรคได้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคด้วย ในเวลาเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน

ในจังหวัดที่อยู่ห่างกันพอสมควร จนเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมือง ไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคเกษตรเสรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓ นั้น จึงฟังได้ว่า พรรคเกษตรเสรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ กรณีจึงมีเหตุให้ยุบพรรคเกษตรเสรีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

โดยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคเกษตรเสรี

1.1.4.2 จัดประชุมใหญ่พรรคโดยมีองค์ประกอบของที่ประชุมไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคกำหนด คือขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังนี้ คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนของสาขาพรรคหรือสมาชิกตามที่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของพรรค ตามบทบัญญัติมาตรา 26

การจัดประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นเรื่องสำคัญสำหรับพรรคการเมือง ดังนั้น หากที่ประชุมใหญ่ไม่มีบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติครบจำนวนแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่พรรคการเมืองและต่อการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น มาตรการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนจึงต้องถูกยุบพรรค

สำหรับกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้ว เช่น พรรคพลังใหม่ ตามคำวินิจฉัยที่ 36/2545

คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๕

วันที่ ๑๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคพลังใหม่ เป็นพรรคการเมือง ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ พรรคพลังใหม่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า ในคราวประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุม

มีมติเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ๑๑ คน โดยมีนายประมวล บัวธรา เป็นหัวหน้าพรรค นายสุรชัย นวลเจริญ เป็นเลขาธิการพรรค สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานแล้วยังไม่ครบถ้วนถูกต้อง จึงเสนอนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ โดย(๑) ให้หัวหน้าพรรค พลังใหม่ส่งเอกสารและชี้แจงเพิ่มเติม (๒) ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดร้อยเอ็ด และสุพรรณบุรีดำเนินการสอบปากคำผู้เข้าร่วมประชุมที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่จังหวัดว่า ได้เข้าร่วมประชุมและลงลายมือชื่อด้วยตนเองหรือไม่อย่างไร และ (๓) สอบถามไปยังประธานสาขาพรรคพลังใหม่ ทั้ง ๓๑ สาขา ว่า ได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมหรือไม่ จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ ดังกล่าว ที่พรรคพลังใหม่จัดส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีถึงลำดับที่ ๑๐๘ แต่ตรวจสอบพบว่า มีการเรียงลำดับที่ซ้ำกันและไม่ต่อเนื่อง คือ ลำดับที่ ๒๒ มี ๒ ราย (ไม่มีลำดับที่ ๒๔) และไม่มีลำดับ ที่ ๔๕ ถึงลำดับที่ ๕๔ รวม ๑๐ ราย ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีจำนวน ๘๘ ราย (ผู้เข้าร่วมประชุมตาม บัญชีรายชื่อเมื่อเรียงลำดับใหม่มีจำนวน ๘๘ คน ได้สอบปากคำผู้ที่ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อแล้ว ให้ถ้อยคำว่าไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อ จำนวน ๑๗ ราย ไม่ได้เข้าร่วมประชุมและไม่ได้ลงลายมือชื่อ จำนวน ๕ ราย) ทำให้มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่เกิน ๗๒ คน ซึ่งไม่ถึง ๑๐๐ คนตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๐ วรรคสอง และผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๗ ราย ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค จึงไม่เป็นองค์ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่พรรคประกอบด้วย สมาชิกสามัญของพรรคที่ได้ รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารพรรค

นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคพลังใหม่ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เข้าร่วมประชุมในคราวประชุมใหญ่วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ ดังกล่าว มีจำนวนไม่ถึง ๑๐๐ คน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรค เมื่อพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการ จึงมีเหตุให้ยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาล

รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคของ นายสงวน จันทรพี่าเลี่ยม ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า การลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการตาม มาตรา ๑๓ วรรคสอง (๕) ซึ่งหัวหน้าพรรคพลังใหม่ จะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองตาม มาตรา ๓๓ จึงส่งคืนหนังสือลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคให้แก่ นายสงวน ฯ เพื่อส่งใบลาออกให้หัวหน้าพรรคแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๓๓ และแจ้งให้หัวหน้าพรรคพลังใหม่ทราบ

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคและตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค ตามหนังสือลาออก ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๑๐ คน ได้แก่ นายประศาสตร์ ศรีภัย รองหัวหน้าพรรค คนที่หนึ่ง นายชาติ อาทิตตั้ง รองหัวหน้าพรรค คนที่สอง นายวีระชัย ศรีบุญมี เลขาธิการพรรค นายพัฒนา สระภักดี เภรัญญิพรรค นางบังอร วิมานนท์ โฆษกพรรค นายเตียง สิริพิศาสตร์ กรรมการบริหารพรรค นายสมบุญรณ์ อินห้างหว้า กรรมการบริหารพรรค นายถาวร อาศัยรัตน์ กรรมการบริหารพรรค นายผดุง สิริพิศาสตร์ กรรมการบริหารพรรค และนายอุเทน วิกิต รองเลขาธิการพรรค ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการบริหารพรรคพลังใหม่ จำนวน ๑๑ คน ที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๔ (๗) โดยขอลาออกจากตำแหน่งทุกคนและมีมติยุบเลิกสาขาพรรคพลังใหม่ที่มีอยู่ทุกสาขา แสดงให้เห็นว่า พรรคพลังใหม่ ไม่มีเจตนาที่จะดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งหากนายทะเบียนพรรคการเมืองตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคพลังใหม่ที่ขอลาออกจากตำแหน่งทุกคน จะทำให้พรรคพลังใหม่ ไม่มีผู้แทนของพรรคการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และหากศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่เมื่อใด กรรมการบริหารพรรคพลังใหม่ทุกคนจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายอยู่แล้ว จึงชะลอการตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ พรรคพลังใหม่ได้แจ้งการยุบเลิกสาขาพรรคตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคพลังใหม่ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งมีมติยุบสาขาพรรคทุกสาขา รวม ๑๑ สาขา และนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ตอบรับการยุบเลิกสาขาพรรคพลังใหม่ จำนวน

๓๐ สาขา ตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๕ ยกเว้นสาขาลำดับที่ ๑๕ เนื่องจากรายละเอียดตามเอกสารแนบท้าย รายงานการประชุมคลาดเคลื่อน และให้พรรคพลังใหม่ชี้แจงและยืนยันอีกครั้งหนึ่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือน มีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ และมาตรา ๖๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุน จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเดือน มีนาคมของปีถัดไป พรรคพลังใหม่เป็นพรรคที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี ๒๕๔๔ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคพลังใหม่โดยนายประศาสตร์ ศรีภักย์ รองหัวหน้าพรรค ได้ส่งเฉพาะแบบรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ และแบบรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยส่งเฉพาะแบบไม่มีการลงรายละเอียดแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้อง และคำร้องเพิ่มเติมไว้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัย พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้พรรคพลังใหม่ เพื่อยืนยันคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญนายประศาสตร์ ศรีภักย์ รองหัวหน้าพรรคพลังใหม่ คนที่หนึ่ง มีหนังสือลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า นายประศาสตร์ฯ เป็นสมาชิกพรรคพลังใหม่ และ ได้รับแต่งตั้งเป็นรองหัวหน้าพรรค คนที่หนึ่ง จริง เคยเข้าร่วมประชุมพรรคครั้งที่ ๑ ที่อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด เพียงครั้งเดียว ไม่เคยได้รับเงินใด ๆ จากพรรค และไม่เคยลงนามในกิจการการเงินของ พรรคแม้แต่ครั้งเดียว ไม่คัดค้านการยุบพรรคพลังใหม่ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคพลังใหม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม เอกสารประกอบ และหนังสือชี้แจงของพรรคพลังใหม่แล้ว เห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังใหม่ตามคำร้อง ของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พิจารณาแล้ว การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่ เนื่องจากพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ ดังกล่าวข้างต้น นั้น มาตรา ๖๕ วรรค

หนึ่ง บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒" และวรรคสองบัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อ นายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อ นายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา แล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตาม คำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ ยุบพรรคการเมืองนั้น" เห็นว่า การประชุมใหญ่ วิสามัญพรรคพลังใหม่ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ถึง ๑๐๐ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคพลังใหม่ข้อ ๑๐ วรรคสอง เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ ตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกล่าวอ้างในคำร้อง เป็นเหตุให้ นายทะเบียนพรรค การเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคพลังใหม่ กรณีจึงมีเหตุ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังใหม่ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง

สำหรับกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพราะพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ด้วยเหตุที่หัวหน้าพรรคพลังใหม่และพรรคพลังใหม่มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ บัญญัติไว้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังใหม่ เพราะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ ดังเหตุผลข้างต้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังใหม่เพราะพรรคพลังใหม่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ อีก

โดยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรค พลังใหม่

1.1.4.3 ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คน จากทุกภาค (4 ภาค) และไม่มีสาขา พรรคในทุกภาคภายใน 180 วันนับแต่ได้รับจดทะเบียนการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามบทบัญญัติ มาตรา 29

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศ มีส่วนร่วมในทางการเมือง เมื่อพรรคการเมืองได้จดทะเบียนการตั้งพรรคแล้วก็ต้องมีการประกาศ เผยแพร่ แก่ประชาชนทั่วไปทราบ หากต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองก็เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งหาก

พรรคการเมืองได้จัดตั้งพรรคแล้วไม่หาสมาชิกและไม่มีสาขาพรรคให้ครบ เปรียบเสมือนว่าพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นที่นิยมของประชาชนทั่วไป ดังนั้น จึงต้องใช้มาตรการยุบพรรค

สำหรับกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้ว เช่น การสั่งให้ยุบพรรคปฏิรูป ตามคำวินิจฉัยที่ 2/2542 เป็นต้น

คำวินิจฉัยที่ ๒ /๒๕๔๒

วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป

นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคปฏิรูป โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องว่า พรรคปฏิรูปเป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๒ กำหนดให้ พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าว พรรคใดยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ คือ ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยต้องดำเนินการให้ครบถ้วนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับ คือ ภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๑ และต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๓๐ ซึ่งอย่างช้าภายในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ นอกจากนี้ มาตรา ๕๔ ได้กำหนดว่าหากพรรคการเมืองตามมาตรา ๕๒ พรรคใดไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าว ให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามมาตรา ๖๕ และให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคปฏิรูป มีสมาชิกพรรคครบถ้วน แต่ไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคปฏิรูป

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการ และได้ส่งสำเนาคำร้องนั้นให้พรรคปฏิรูปทราบและยื่นคำชี้แจง ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งพรรคปฏิรูปโดยหัวหน้าพรรคปฏิรูป (นายวิเชียร พุฒิ รัตนวิเชียร) ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความว่า พรรคปฏิรูปมี

อุปสรรคสาเหตุหลายประการไม่อาจดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองได้ทันตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมายแต่อย่างใด และไม่คัดค้านที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคปฏิรูป

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง พยานหลักฐานประกอบคำร้องและคำชี้แจงของพรรคปฏิรูปแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และเมื่อพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้องและคำชี้แจงของพรรคปฏิรูปแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง เป็นการเพิ่มอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้โดยออกคำสั่งยุบพรรคการเมืองหรือไม่

๒. มีเหตุที่จะต้องสั่งยุบพรรคปฏิรูปตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ สำหรับประเด็นแรก พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๒) ซึ่งได้กล่าวถึงเรื่องการเลิกและการยุบพรรค การเมืองไว้แล้ว แม้จะไม่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การสั่งยุบพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญก็ตาม อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ฉะนั้นการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีอื่นด้วยนั้น จึงมิใช่เป็นการให้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่าศาล รัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ส่วนประเด็นที่ว่า มีเหตุที่จะต้องสั่งยุบพรรคปฏิรูปตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่ เห็นว่าการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคปฏิรูป เนื่องจากว่าพรรคปฏิรูปไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิก ตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อ

ภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา" และมาตรา ๕๒ บัญญัติว่า "ให้พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรค การเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวพรรคใดยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ ให้พรรคการเมืองพรรคนั้น ดำเนินการให้ครบถ้วน ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ใช้บังคับ" และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่พรรคการเมืองใดตามมาตรา ๕๒ ไม่ ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๕ ให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามมาตรา ๖๕ และให้ นายทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง" ข้อเท็จจริงตามคำร้องของนายทะเบียนพรรค การเมืองประกอบด้วยหนังสือชี้แจงของพรรคปฏิรูป ฟังได้ว่ามีเหตุตามมาตรา ๖๕ (๕) เกิดขึ้นกับ พรรคปฏิรูปตามคำร้องของนายทะเบียนที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคปฏิรูป

1.1.4.4 ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน เดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามบทบัญญัติ มาตรา 35

การแจ้งการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคตรวจสอบเกี่ยวกับกิจกรรมของพรรคว่า มีการดำเนินกิจการอย่างไรไป บ้างแล้ว อีกทั้งประชาชนทั่วไป ก็ควรได้มีส่วนรับรู้เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง นั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใสต่อการทำงานของพรรคการเมืองเอง

สำหรับกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้ว เช่น การยุบพรรคประชาธิปัตย์ ตามคำวินิจฉัยที่ 6/2544 พรรคถิ่นไทย ตามคำวินิจฉัยที่ 1/2545 และ พรรคเอกภาพ ตามคำวินิจฉัยที่ 2/2545 เป็นต้น

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๕

วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย

นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคถิ่นไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า

๑.๑ นายทะเบียนพรรคการเมือง ได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ พรรคถิ่นไทยจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเป็น เวลามากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่หัวหน้าพรรคถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๓) ให้ถูกต้องตามความ เป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ตาม มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค ถิ่นไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

๑.๒ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ใน ทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ได้มีการจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง คู่มือดังกล่าวมีการบรรยายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งโทษไว้อย่างชัดเจน และในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ณ อาคารชินวัตร ๓ กรุงเทพมหานคร โดยมี นายประเสริฐ ลิ่มประเสริฐ ผู้อำนวยการพรรค นายคมชาญ หทัยลักษณ์ และนายกิติภณ พงศ์พิทยา ผู้ช่วยผู้อำนวยการพรรคถิ่นไทย เข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้ง ขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงสิ้นปีปฏิทิน ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด ต่อมาพรรคถิ่นไทยได้จัดส่งเอกสารการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๔ ให้นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๓ พร้อมทั้งการรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๔๓ โดยการ รายงานผลงานของกรรมการบริหารพรรคมีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. ๘) เป็นไปตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด แต่การดำเนินดังกล่าวได้ดำเนินการ เมื่อเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต่อมาวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ พรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงใช้เวลาในการตรวจสอบระยะหนึ่งด้วยความรอบคอบ แล้วนำเสนอต่อ นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อขอให้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา ๓๕ ซึ่งกรณีนี้นายทะเบียนเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และนำคำร้อง ส่งศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔

๒. หัวหน้าพรรคถิ่นไทยมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

พรรคถิ่นไทยดำเนินกิจการทางการเมืองมาโดยต่อเนื่อง ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการตามความเป็นจริง และเข้าใจโดยสุจริตว่า เอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ดำเนินในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ และส่งให้ผู้ร้องนั้นถูกต้องและมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายแล้ว แต่เมื่อทราบภายหลังว่ารายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๕ ยังไม่สมบูรณ์ จึงเรียบเรียงใหม่ตามแบบส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ร้องรับเอกสาร โดยไม่มีการทักท้วง แสดงว่าพรรคถิ่นไทยมิได้เจตนาฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค หากผู้ร้องเห็นว่า พรรคถิ่นไทยดำเนินกิจการ ไม่ถูกต้อง จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วัน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรค โดยผู้ร้องต้องทราบว่าการเมืองใดส่งหรือไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๑ เมษายน จึงต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความในการดำเนินคดี และเนื่องจากพรรคถิ่นไทย เป็นนิติบุคคล การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยผู้ ร้อง คือ นายพิจิตต รัตตกุล จึงเป็นการยื่นคำร้องผิดตัว ด้วยเหตุดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๒.๑ ขอให้ยกคำร้องของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ ครบถ้วนแล้ว

๒.๒ ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ขาดอายุความในการดำเนินคดี

๒.๓ ขอให้วินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะยื่นคำร้องผิดตัวบุคคล

๓. ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยการออกนั่งพิจารณา เพื่อรับฟังคำแถลง ของคู่กรณี ดำเนินการสืบพยานตามความจำเป็นแห่งคดี และเปิดโอกาสให้คู่กรณียื่นคำแถลงปิดคดีแล้ว โดยคู่กรณีได้เบิกความซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำร้องและคำชี้แจง ทั้งนี้ ฝ่ายผู้ร้องได้ยื่นพยานเอกสาร รวม ๗ ฉบับ (เอกสารหมายเลข จ ๑ ถึง จ ๗) ฝ่ายผู้ถูกร้องได้ยื่นพยานเอกสาร รวม ๓๒ ฉบับ (เอกสาร หมายเลข ล ๑ ถึง ล ๓๒)

๓.๑ ผู้ร้องแถลงสรุปได้ว่า

(๑) การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ หมายความว่า รายงานการดำเนินกิจการระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม

๒๕๔๓ โดยมีระยะ เวลาการจัดทำรายงานเริ่มต้นหลังปีปฏิทินที่ผ่านมา คือ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ส่วนวิธีการจัดทำรายงานให้เป็นไปตามที่ นายทะเบียนกำหนด คือ เป็นไปตาม ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการ ดำเนินกิจการพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ โดยนายทะเบียนต้องนำรายงาน ดังกล่าวประกาศให้สาธารณชนทราบ ว่า ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ดำเนิน กิจการอะไร สำคัญของรายงานดังกล่าวจึงขึ้น อยู่กับเนื้อหาที่เป็นไปตามที่กำหนดในแบบ ท.พ. ๘ ดังนั้น กำหนดเวลาที่พรรคการเมืองต้องรายงาน กิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา คือ ภายใน เดือนมีนาคมของปีปฏิทินถัดไป

(๒) เอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างในคราวออกนั่งพิจารณาว่า เป็นการรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ตามมาตรา ๓๕ นั้น ผู้ร้องชี้แจงกรณีดังกล่าวว่า เอกสารหมายเลข ๑ เรื่องการจัดตั้งพรรคถิ่นไทย เป็นเอกสารประกอบการ ยื่นคำขอจัดตั้งพรรค การเมือง ตามมาตรา ๑๓

เอกสารหมายเลข ๒ เรื่องการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เป็นเอกสาร ประกอบเพื่อขอให้นายทะเบียนพิจารณา เรื่องการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคที่ต้อง ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๓

เอกสารหมายเลข ๓ เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน เป็นการ จัดทำโครงการ และแผนงานในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการ เลือกตั้งตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา ๕๘

เอกสารหมายเลข ๔ ๕ และ ๖ เป็นเอกสารประกอบการขอจัดตั้ง สาขา พรรค ซึ่งหัวหน้าพรรคถิ่นไทยต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายในสิบห้าวันนับแต่วัน จัดตั้งสาขาตามมาตรา ๓๐

เอกสารหมายเลข ๗ เรื่องการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิกเป็นการรายงาน จำนวน สมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาตามมาตรา ๓๔

เอกสารหมายเลข ๘ เรื่องการรายงานเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา ๓๓

เอกสารหมายเลข ๙ เป็นการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ตามความหมายและองค์ประกอบของความในมาตรา ๓๕ แต่ผู้ถูกร้องได้ยื่น เอกสารตามแบบ ท.พ. ๘ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔

(๓) การที่ผู้ถูกร้องยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยตาม แบบ ท.พ. ๘ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งล่วงเลยเวลาเดือน

มีนาคม ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังนั้นผู้ถูกร้องจึงไม่อาจที่จะอ้างเอาประโยชน์ใด ๆ จากความไม่ถูกต้องเช่นนี้ได้อีก แต่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง ได้รับไว้ นั้น เพื่อประมวลนำเสนอนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖ วรรคสอง เพื่อให้ นายทะเบียน พรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการกับทุกพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งรับเรื่องดังกล่าวไว้ จึงไม่ใช่เป็นการรับเรื่องในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทน นายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่ความปรากฏต่อ นายทะเบียนพรรคการเมือง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับ บุคคลภายนอก ดังนั้น คำร้องขอให้ยุบพรรคถิ่นไทยที่นายทะเบียนพรรคการเมืองระบุชื่อนายพิจิตต รัตตกุล หัวหน้าพรรคถิ่นไทย ผู้ถูกร้องนั้น ย่อมมีความหมายเป็นที่แจ้งชัดว่าร้อง นายพิจิตต รัตตกุล ในฐานะเป็นหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้มีหน้าที่ จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคถิ่นไทยและแจ้งให้นายทะเบียนทราบ จึงเป็นไปโดยถูกต้องตาม กฎหมายไม่ทำให้ผู้ถูกร้องหลงต่อผู้แต่อย่างใด

๓.๒ ผู้ถูกร้องแถลงสรุปได้ว่า

(๑) ผู้ถูกร้องได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างต่อเนื่อง และได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ภายใต้คำแนะนำของผู้ร้องอย่างเคร่งครัดรวมทั้งให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและได้รายงานกิจการต่าง ๆ รวม ๘ ครั้ง ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ ตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๘ ซึ่งผู้ร้องได้รับไว้ และได้ตอบรับเอกสารดังกล่าวแล้ว โดยมีสาระสำคัญถูกต้องตามเป็นจริงตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ เมื่อผู้ร้องมิได้ทักท้วง จึงทำให้ผู้ถูกร้องเข้าใจโดยสุจริตว่า ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว

(๒) เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องได้รับการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ร้องว่า เอกสารของพรรคตามหมายเลข ๑ ถึง ๘ ที่ได้ยื่นภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ นั้น ยังไม่เรียบร้อยขอให้ดำเนินการให้เรียบร้อยผู้ถูกร้อง จึงตรวจสอบเอกสารที่ขึ้นไปแล้วพบว่า เอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่มิได้แยกหมวดหมู่ให้ชัดเจน จึงได้นำสาระสำคัญจากเอกสารตามหมายเลข ๑ ถึง ๘ เรียบเรียงเสียใหม่ให้ครบถ้วนเป็นหมวดหมู่แล้วส่งมอบให้กับผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘

พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยผู้ร้อง ได้รับไว้ถูกต้องแล้ว อีกทั้งรับว่า เป็นเอกสารรายงานการดำเนินงาน
กิจการของพรรคตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๓

(๓) การยื่นคำร้องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ยุบพรรคของผู้ถูกร้อง
รื่อง ถ่วงเลขระยะเวลา ๑๕ วัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.
๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง และเป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดย
ความเป็นจริง ในทางปฏิบัติ ผู้ร้องยอมรับว่าทราบทุกระยะแล้วว่า ความได้ปรากฏต่อผู้ร้องว่า มีการจัดส่ง
หรือไม่ได้จัดส่ง รายงานการดำเนินงานกิจการของผู้ถูกร้อง ตามเอกสารหมายเลข ๑๕ โดยครั้งแรกเมื่อ
วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๔ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘
พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ร้องอ้างว่า ความเพิ่งปรากฏแก่ผู้ร้องในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔
และผู้ร้องใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
มาตรา ๖๕ วรรคสอง โดยยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงยังอยู่
ในระยะเวลา ๑๕ วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ผู้ถูกร้องเห็นว่าฟังไม่ขึ้น

(๔) การยื่นคำร้องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้ยุบพรรคของผู้ถูกร้อง
รื่องนั้น เป็นคำร้องที่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.
๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ วรรคสอง เพราะเป็นคำร้องที่ร้องผิดตัวบุคคล ซึ่งในคำร้อง
ดังกล่าวของคู่ความระหว่าง นายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (นายทะเบียน
พรรคการเมือง) ผู้ร้อง กับนายพิจิตต รัตกุล ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นคู่ความในคดี โดยที่พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้พรรคการเมืองที่นาย
ทะเบียนจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว เป็นนิติบุคคล พรรคถิ่นไทยได้รับจดทะเบียนการ
จัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ ดังนั้นพรรคถิ่นไทยจึงเป็นนิติบุคคลตาม
กฎหมาย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา
๒๐ วรรคสอง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นเพียงผู้แทนของพรรคการเมืองเท่านั้น คำร้องของผู้ร้อง
ที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ นั้น
เป็นคำร้องกล่าวหาผิดตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบในข้อสาระสำคัญ จึงเป็นคำร้องที่ขัดต่อกฎหมาย
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ และมาตรา
๒๐ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบ
และคำแถลงของผู้ร้อง คำชี้แจง พร้อมเอกสารประกอบคำชี้แจงและคำแถลงของผู้ถูกร้อง รวมทั้ง
ข้อเท็จจริงที่ได้จากการออกนั่งพิจารณาแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามคำร้องของนาย ทะเบียนพรรค การเมือง หรือไม่

ประเด็นที่สอง คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีปัญหาเรื่องอายุความ หรือไม่

ประเด็นที่สาม คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นคำร้องที่ร้องผิดตัว หรือไม่

พิจารณาแล้วมีปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม ก่อนว่า คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีปัญหาเรื่องอายุความ และเป็น คำร้องที่ร้องผิดตัว หรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒" และ วรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น"

กรณีตามประเด็นที่สองที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความในการดำเนินคดี นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค ตามวิธีการที่นายทะเบียน พรรคการเมืองกำหนด เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียน พรรคการเมืองทราบและลงลายมือชื่อในคำร้อง เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยยื่นคำร้อง ดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำร้องภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนตามที่มาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติไว้ คำร้องของผู้ร้องจึง ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องอายุความหรือไม่

ส่วนกรณีตามประเด็นที่สามที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเพราะ ยื่นคำร้องผิดตัวบุคคลนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า "ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้ง พรรคการเมืองแล้วเป็น นิติบุคคล" และมาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้หัวหน้าพรรคการเมือง เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมือง จะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้"

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ดังนั้น การที่ผู้ร้องระบุชื่อหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองว่าเป็นผู้ถูกร้อง จึงเป็นการ ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๕ บัญญัติไว้แล้ว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่หนึ่ง มีว่า กรณีมีเหตุที่จะ สั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า "ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง เก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน"

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย เนื่องจากพรรคถิ่นไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กล่าวคือ เมื่อพ้นกำหนดเวลาเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว พรรคถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ที่พรรคถิ่นไทยอ้างว่า ได้ส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามเอกสารหมายเลข ๑ ถึง ๓ และอ้างว่า เมื่อได้ รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าไม่เรียบร้อย ก็ได้จัดการแก้ไขจัดหมวดหมู่เสียใหม่ แล้วยื่นอีก เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ นั้น เห็นว่า รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่ผู้ถูกร้อง ต้องทำ จะต้องเป็นไปตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด โดยนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้กำหนดแบบ ท.พ. ๘ เพื่อให้พรรคการเมืองใช้รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคโดยแบบ ท.พ. ๘ ดังกล่าวมีหัวข้อดังนี้ ๑) การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายพรรค ๒) การประชุมต่าง ๆ ตามข้อบังคับพรรค ๓) การดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ๔) การให้ความรู้ในทางการเมืองและเรื่องอื่น ๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป ๕) สถานะทางการเงินของ พรรคในรอบปีที่รายงาน ๖) ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค ๗) การดำเนินงานอื่น ๆ ของพรรค

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เอกสารหมายเลข ๑ ถึงเอกสารหมายเลข ๘ ที่พรรคถิ่นไทยอ้างว่าส่งให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว คือ เอกสารหมายเลข ๑ เรื่องการจัดตั้งพรรค

ถิ่นไทย ส่งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เอกสารหมายเลข ๒ เรื่องการประชุมกรรมการบริหารพรรค ส่งเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เอกสารหมายเลข ๓ เรื่องโครงการขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน ส่งเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เอกสารหมายเลข ๔ เรื่องรายงานการประชุมกรรมการบริหารพรรค และการจัดตั้งสาขา พรรค ๕ สาขา ส่งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เอกสารหมายเลข ๕ เรื่องรายงานการประชุม กรรมการบริหารพรรค และการจัดตั้งสาขาพรรค ๒ สาขา ส่งเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ เอกสาร หมายเลข ๖ เรื่องรายงานการประชุมกรรมการบริหารพรรค และการจัดตั้งสาขาพรรค ๑ สาขา ส่งเมื่อ วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ เอกสารหมายเลข ๗ เรื่องการส่งข้อมูลจำนวนสมาชิกพรรค ส่งเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เอกสารหมายเลข ๘ เรื่องการประชุมกรรมการบริหารพรรค ส่งเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารหมายเลข ๑ ถึงเอกสารหมายเลข ๘ มีสาระสำคัญคือ เอกสารหมายเลข ๑ เป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๓ เอกสารหมายเลข ๒ และเอกสารหมายเลข ๘ เป็นเอกสารประกอบเพื่อขอให้นายทะเบียนพิจารณาเรื่องการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการบริหารพรรค ตามมาตรา ๓๓ เอกสารหมายเลข ๓ เป็นเอกสารเรื่องการขอรับการจัดสรร เงินสนับสนุนพรรค ตามมาตรา ๕๘ เอกสารหมายเลข ๔ ถึง ๖ เป็นเอกสารประกอบการจัดตั้งสาขา พรรค ซึ่งต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันจัดตั้งสาขา ตามมาตรา ๓๐ เอกสารหมายเลข ๗ เป็นรายงานจำนวนสมาชิกตามมาตรา ๓๔ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องต้อง ยื่นตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว และมีได้มีสาระสำคัญเป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับที่ให้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องดำเนินการจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามวิธีการที่นายทะเบียน กำหนดภายในสิ้นเดือนมีนาคมของทุกปี การที่ผู้ถูกร้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด (แบบ ท.พ. ๘) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเลขกำหนดเวลา ตามกฎหมายแล้ว ผู้ถูกร้องจะอ้างว่า เข้าใจโดยสุจริตว่าได้มีการยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองโดยถูกต้องแล้วหาได้ไม่ เมื่อผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กรณีจึงมีเหตุที่สั่งยุบพรรคถิ่นไทย ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

โดยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสี่ยงข้างมาก จำนวน ๑๑ ต่อ ๒ เสี่ยง จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทย

1.1.4.5 ไม่ใช่จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามบทบัญญัติมาตรา 62

รัฐธรรมนูญมาตรา 328 (7)² ได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบในด้านความโปร่งใสของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้ถึงความโปร่งใสด้านการเงินของพรรค

สำหรับกรณีนี้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้ว เช่น การยุบพรรคประชาธิปัตย์ ตามคำวินิจฉัยที่ 6/2544 พรรคประชาชน ตามคำวินิจฉัยที่ 34/2544 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 65 (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน (ซึ่งในทางปฏิบัติอาจปรากฏเหตุยุบพรรคหลายเหตุในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งต่อนายทะเบียนก็ได้) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น ตามมาตรา 65 วรรคสอง และให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 65 วรรคสาม

1.2 พรรคการเมืองอาจถูกสั่งยุบพรรคการเมืองเมื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (มาตรา 66)

1.2.1 กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66(1))

1.2.2 กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66(2))

² มาตรา 328 (7) บัญญัติว่า “ การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”.

1.2.3 กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 66(3))

1.2.4 กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือ มาตรา 53 (มาตรา 66(4)) กล่าวคือ

- (1) รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิก หรือให้ดำรงตำแหน่ง
- (2) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือใด ๆ ในพรรคหรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง) ประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อ (มาตรา 52)

ก) กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย

- 1) ความมั่นคงของราชอาณาจักร
- 2) ราชบัลลังก์
- 3) เศรษฐกิจของประเทศ
- 4) ราชการแผ่นดิน

ข) กระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ค) กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

ง) กระทำการอันเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

(3) รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินการในทางการเมือง จาก (มาตรา 53)

ก) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ข) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ ที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ หรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

ค) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย มีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

ง) องค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุน หรือได้เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

จ) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคล ที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินการในทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลทั้งสี่ข้อข้างต้น (ก - ง)

จ) บุคคล องค์กร หรือ นิติบุคคล ที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ขณะนี้ยังไม่มีประกาศดังกล่าว)

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 66 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควร ก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียน และผู้แทนจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณี ที่คณะกรรมการดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเอง (มาตรา 67 วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 67 วรรคสอง)

อนึ่ง ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 บัญญัติไว้

2. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมือง

มาตรการลงโทษพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองนั้น กฎหมายแบ่งระดับของการลงโทษไว้หลายประการ ดังนั้นจึงต้องควรศึกษาว่ามาตรการลงโทษดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมกับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างไร อีกทั้งมาตรการลงโทษนั้นมีสภาพบังคับที่เด็ดขาดหรือไม่

2.1 การลงโทษโดยแบ่งระดับของโทษ

2.1.1 การแจ้งหรือส่งหนังสือเตือน

2.1.2 โทษปรับ

2.1.3 ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองภายในเวลา 2 ปี

2.1.4 เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี

2.1.5 ห้ามขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบ

2.1.6 โทษจำคุก

2.1.7 เนรเทศออกนอกราชอาณาจักร

2.1.1 การแจ้งหรือการส่งหนังสือเตือน

มาตรา 27 วรรคหนึ่ง “เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ผ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แต่ลักษณะการกระทำยังไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 67 ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระวัง หรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ในกรณีที่นายทะเบียนเตือนเป็นหนังสือแก่บุคคลที่ไม่ใช่หัวหน้าพรรคการเมือง ต้องส่งสำเนาหนังสือเตือนนั้นให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบโดยเร็ว”

สำหรับในกรณีของการแจ้งของนายทะเบียนนั้นก็ปรากฏในมาตรา 33 วรรคสาม คือกรณีที่นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง แจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค หรือมาตรา 34 วรรคสาม คือนายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคแจ้งการจัดทำทะเบียนสมาชิก ให้ ตรงตามความจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีลักษณะเป็นผู้กำกับคอยควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการดูแลนโยบายและข้อบังคับพรรค ถ้าพรรคการเมืองใดดำเนินกิจการฝ่าฝืนนโยบาย หรือข้อบังคับพรรคในลักษณะที่ไม่รุนแรง จนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบพรรคนายทะเบียนก็จะทำหน้าที่เหมือนครูบาอาจารย์คอยว่ากล่าวตักเตือนให้ระวังหรือจัดการแก้ไขการกระทำภายในเวลาที่กำหนด

2.1.2 การลงโทษปรับ

การลงโทษปรับ เป็นกรณีที่พรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตาม ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนด ดังนี้ ในหมวด 6 จึงได้มีบทกำหนดโทษปรับไว้ ซึ่งระวางโทษปรับนั้นมีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน คือ
 - มาตรา 7 ในกรณีนายทะเบียนเรียกมาให้คำชี้แจงแล้วไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 74)
- (2) ผู้ที่สมคบกันตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ดำเนินกิจการเช่นเดียวกับพรรคการเมือง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 40,000 บาท (มาตรา 75)
- (3) หัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามดังต่อไปนี้
 - มาตรา 22 พรรคสี่ คือการส่งรายงานการมีมติการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ
 - มาตรา 30 พรรคหนึ่ง คือการตั้งสาขาให้หัวหน้าพรรคแจ้งต่อนายทะเบียน
 - มาตรา 33 พรรคหนึ่ง คือการเปลี่ยนข้อบังคับพรรค
 - มาตรา 40 พรรคสอง คือการส่งงบการเงินที่พรรคอนุมัติแล้ว
 - มาตรา 68 พรรคหนึ่ง คือการส่งบัญชีงบดุลเกี่ยวกับการเงินในกรณีมีการเลิกพรรค
 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับเป็นรายวัน ไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 76)
- (4) กรรมการบริหารพรรค หรือกรรมการสาขา ที่กระทำการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้
 - มาตรา 23 พรรคหนึ่ง คือห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าพรรค
 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 40,000 บาท (มาตรา 77)
- (5) ผู้ที่ฝ่าฝืน
 - มาตรา 23 พรรคสอง คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกพรรค หรือดำรงตำแหน่งใดของพรรค
 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 40,000 บาท (มาตรา 78)
- (6) ผู้ที่ฝ่าฝืน
 - มาตรา 24 คือห้ามใช้ชื่อพรรคหรือถ้อยคำที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมือง
 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 100,000 บาท และปรับเป็นรายวันวันไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 79)
- (7) หัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนดังต่อไปนี้

- มาตรา 33 วรรคสาม คือการแจ้งเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค
- มาตรา 34 วรรคสาม คือการแจ้งการจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความจริง
- มาตรา 35 คือการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
- มาตรา 62 คือการรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุน
ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 80)

(8) หัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- มาตรา 34 วรรคหนึ่ง คือการจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความจริง
- มาตรา 34 วรรคสอง คือหัวหน้าพรรคแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มหรือลดใน

รอบปีที่ผ่านมา

- มาตรา 40 วรรคหนึ่ง คืองบการเงินที่รับรองความถูกต้องแล้วให้ประกาศ

ให้สมาชิกทราบ

ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 81)

(9) พรรคการเมืองใดช่วยเหลือ หรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา 36 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 82)

(10) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

ของพรรค

- มาตรา 37 คือคณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน

- มาตรา 39 คือให้ปิดบัญชีครั้งแรกภายในวันสิ้นปีปฏิทิน

ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 83)

(11) หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรคที่ไม่ปฏิบัติดังนี้

- มาตรา 42 คือ ขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส

บุตร

ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และปรับเป็นรายวันวันไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 84)

(12) คณะกรรมการบริหารพรรค ที่ไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

ที่นายทะเบียนกำหนด

- มาตรา 43 คือ ควบคุมการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ให้เกินวงเงิน

- มาตรา 44 คือจัดสรรเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท (มาตรา 85)

(13) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- มาตรา 45 คือการบริจาคเงินแก่พรรคต้องเปิดเผย
- มาตรา 46 คือเมื่อมีการบริจาคพรรคต้องออกหลักฐานการบริจาค
- มาตรา 51 คือห้ามรับเงินที่บริจาคโดยไม่เปิดเผย

ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ให้แก่พรรคการเมือง (มาตรา 86)

(14) หัวหน้าพรรคที่ไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- มาตรา 48 คือให้จัดทำบัญชีแดงการรับบริจาค
 - มาตรา 50 คือเงินที่ได้รับบริจาคให้นำไปฝากธนาคารโดยระบุชื่อพรรค
- ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท (มาตรา 87)

(15) หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขา สมาชิก ที่ไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- มาตรา 49 คือเงินที่ได้รับบริจาคต้องนำเข้าบัญชีภายใน 7 วันนับแต่วันที่

ได้รับบริจาค

ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 2 เท่าแต่ไม่เกิน 4 เท่าของจำนวนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับบริจาค (มาตรา 88)

(16) พรรคการเมือง สมาชิก ที่กระทำการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 52 คือห้ามรับเงินเพื่อกระทำการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร
 - มาตรา 53 คือห้ามรับบริจาคจากผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 200,000 บาทถึง 1,000,000 บาท (มาตรา 89)

(17) ผู้ที่ฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 54 คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยบริจาคเงินแก่พรรค
- ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท (มาตรา 90)

(18) นิติบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 55 ห้ามรัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมายกำหนดบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง
- ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์

ที่ได้รับบริจาคแก่พรรคการเมือง (มาตรา 91)

สำหรับการลงโทษปรับนั้น เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าเป็นการปรับที่เกิดจากการกระทำของบุคคลต่าง ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าเนื้องาน

ของพรรคการเมือง หรือการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง ซึ่งอัตราค่าปรับก็จะแตกต่างกันออกไป แต่มีข้อที่น่าสังเกต คือ การบริหารงานภายในพรรคการเมืองที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องจึงถูกลงโทษปรับ ซึ่งถ้าพิจารณาถึงการกระทำตาม มาตรา 66 คือการกระทำความผิดเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่ก็มิได้ถูกลงโทษปรับด้วยแต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นนี้จะขอนำไปกล่าวไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

2.1.3 ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองภายในกำหนด 2 ปี

มาตรา 27 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง”

สำหรับการห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองภายในกำหนด 2 ปี เป็นกรณีที่ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ผ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ แต่ลักษณะการกระทำยังไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตาม มาตรา 67 ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะ หรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองในกำหนด 2 ปีนั้น เป็นการห้ามเฉพาะการเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองเท่านั้น มิได้มีผลไปถึงการดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองด้วย จึงเป็นการลงโทษที่ไม่มีสภาพบังคับที่เด็ดขาด

2.1.4 เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี ในกรณีดังนี้

- มาตรา 23 วรรคหนึ่ง คือห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าพรรค

- ต้องระวางโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี (มาตรา 77)

บทกำหนดโทษดังกล่าวนี้ กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปีนี้ ซึ่งจะมีผลทำให้บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องเสียสิทธิในการขอมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตาม มาตรา 8³

2.1.5 ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายในกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 35 จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคภายในเดือนมีนาคมของปีปฏิทิน

(2) มาตรา 62 รายงานการใช้จ่ายเงินที่พรรคได้รับการสนับสนุนภายในเดือนมีนาคม

(3) มาตรา 66 กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทั้ง 3 ประการดังกล่าวนี้ เป็นการห้ามกรรมการบริหารพรรคการเมือง จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมือง หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกไม่ได้ ภายในกำหนดเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมืองอีก

หากพิจารณาจะเห็นว่า การจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการกระทำทั้ง 3 ประการดังกล่าว นั้นกฎหมายได้บัญญัติให้จำกัดห้ามมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปีเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ยังไม่เหมาะสม เพราะลักษณะของการกระทำที่เกี่ยวกับการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเรื่องของการดำเนินกิจการของพรรค แต่การกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขถือเป็นการกระทำอันร้ายแรง ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษที่ยังไม่มีความสมบูรณ์ต่อพรรคการเมือง ซึ่งจะขอกว่าในบทที่ 4 ต่อไป

³ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 8.

2.1.6 โทษจำคุก

โทษจำคุก เป็นกรณีที่พรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนด ดังนั้น ในหมวด 6 จึงได้มีบทกำหนดโทษจำคุกไว้ มีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่สมคบกันตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปดำเนินกิจการเช่นเดียวกับพรรคการเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 75)

(2) กรรมการบริหารพรรค หรือกรรมการสาขา ที่กระทำการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 23 วรรคหนึ่ง คือห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย โดยการเกิดเข้าพรรค

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 77)

(3) ผู้ที่ฝ่าฝืน

- มาตรา 23 วรรคสอง คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกพรรค หรือดำรงตำแหน่งใดของพรรค

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 78)

(4) คณะกรรมการบริหารพรรค ที่ไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- มาตรา 43 คือ ควบคุมการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่ให้เกินวงเงินที่ นายทะเบียนกำหนด

- มาตรา 44 คือจัดสรรเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 85)

(5) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- มาตรา 45 คือการบริจาคเงินแก่พรรคต้องเปิดเผย

- มาตรา 46 คือเมื่อมีการบริจาคพรรคต้องออกหลักฐานการบริจาค

- มาตรา 51 คือห้ามรับเงินที่บริจาคโดยไม่เปิดเผย

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี (มาตรา 86)

(6) พรรคการเมือง สมาชิก ที่กระทำการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 52 คือห้ามรับเงินเพื่อกระทำการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

- มาตรา 53 คือห้ามรับบริจาคจากผู้ไม่มีสัญชาติไทย

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 10 ปี (มาตรา 89)

(7) ผู้ที่ฝ่าฝืนดังต่อไปนี้

- มาตรา 54 คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยบริจาคเงินแก่พรรค
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี (มาตรา 90)

2.1.7 เนรเทศออกนอกราชอาณาจักร

การเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้มีสัญชาติไทยและได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

- มาตรา 23 วรรคสอง คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกพรรคหรือดำรงตำแหน่งใดของพรรค
- มาตรา 54 คือห้ามผู้ไม่มีสัญชาติไทยบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง
สำหรับในกรณีการเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรไทย นับแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศใช้ยังไม่เคยปรากฏว่ามีบุคคลใดถูกคำสั่งในกรณีนี้แต่อย่างใด

3. มาตรการทางกฎหมายในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสร้างขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้ใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ ดังนั้นหากไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ต้องมีโทษทางการเมืองด้วย

การตรวจสอบมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบความสุจริตของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งบริหารบ้านเมืองทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตลอดจนได้กำหนดความรับผิดไว้ เช่น

1. จำกัดสิทธิการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ในกรณีมีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบในรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

ในกรณีนี้มีนักการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตัดสิทธิไปแล้วหลายราย เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่

31/2546 นายรักเกียรติ สุขชนะ และกำลังถูกตรวจสอบอีกหลายราย ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำหน้าที่ไต่สวนแล้วเสนอเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

2. ถอดถอนจากตำแหน่ง

กรณี มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นความรับผิดชอบทางสังคม เป็นเรื่องความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อถือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากบุคคลใดถูกลงโทษ ก็ไม่ได้หมายความว่าท่านจะเป็นคนที่มีจิตใจชั่วร้ายแต่ประการใด และไม่ถือเป็นความผิดทางแพ่งหรือความผิดทางอาญา เป็นแต่เพียงรัฐธรรมนูญต้องการกลั่นกรองผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อที่จะทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 295 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

โทษของการไม่ยื่นหรือยื่นเป็นเท็จ เดิมมีเฉพาะโทษทางอาญา แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้มีโทษทางการเมืองด้วย คือรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี ซึ่งการลงโทษนั้นมีสภาพเด็ดขาด กล่าวคือ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดที่กระทำการฝ่าฝืนก็ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองโดยเด็ดขาด เช่น คำวินิจฉัยที่ 31/2546

คำวินิจฉัยที่ 31/2546

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขชนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบข้อความอันเป็นเท็จปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ก่อนศาลรัฐธรรมนูญจะแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ถูกร้องลงวันที่ 15 กันยายน 2546 ที่ขอให้เลื่อนการลงมติชี้ขาดคดีนี้ออกไปอีก 15 วัน นับแต่วันที่ยื่นคำร้องนี้ แล้ว เห็นว่า ศาลได้ให้โอกาสคู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสืบและรับฟังคำแถลงการณ์ปิดคดี ซึ่งเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีแล้วและศาลได้มีกำหนดนัดหมายล่วงหน้าในการแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติไว้แล้ว จึงไม่เลื่อนการลงมติชี้ขาดคดีนี้ตามที่ผู้ถูกร้องขอต่อจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติสรุปได้ดังนี้

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขชนะ (ผู้ถูกร้อง) จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จจริง หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คือ กรณีไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และหรือคู่สมรส ที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น กรณีปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดินจำนวน 35 แปลง) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพรางโอนสิทธิครอบครองไปอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น และกรณีแสดงรายการหนี้สินเท็จ จำนวน 22 ล้านบาท

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 พร้อมทั้งได้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเปิดโอกาสให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องนำพยานหลักฐานมานำสืบต่อศาล รวม 9 ครั้ง

ผลการวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ตามที่ผู้ถูกร้องกล่าวอ้างข้อกฎหมายว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว เห็นว่าการดำเนินการของผู้ร้องและคำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว

คงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ว่าผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ ปราบกฏผลการวินิจฉัยได้ว่า กรณีผู้ถูกร้องไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝาก) ของตนเอง และ/หรือคู่สมรสที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่นนั้น กรณีฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องรู้ว่าตนเองและคู่สมรสมีทรัพย์สินดังกล่าวที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น แต่ผู้ถูกร้องไม่แสดงรายการทรัพย์สินนั้นในการยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้อง ถือได้ว่า ผู้ถูกร้องจงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝาก) ของตนเอง และ/หรือคู่สมรสที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ว่าผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และผู้ถูกร้องต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 6 กันยายน 2543 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นตำแหน่งแรก ที่เป็นมูลเหตุแห่งการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

มาตรการลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 จะพบว่ามีความแตกต่างกันเพราะการลงโทษตามรัฐธรรมนูญผู้นั้นต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ โดยเด็ดขาด แต่กฎหมายพรรคการเมืองกลับไม่ห้ามการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงแต่ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนี้ มาตรการลงโทษตามกฎหมายพรรคการเมืองมิได้ทำให้นักการเมืองต้องห้ามดำรงตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองด้วย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายของมาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบ

ในบทที่ผ่านมาได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของการลงโทษซึ่งจะเห็นได้ว่าการแบ่งลักษณะการลงโทษไว้หลายระดับ ทั้งลงโทษพรรคการเมืองและลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองด้วย แต่มาตรการลงโทษดังกล่าวนี้ควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะปฏิบัติต่อพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมือง ซึ่งเจตนาารมณ์และความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมุ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบพรรคการเมืองและองค์กรพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

1. วิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อมาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะแสดงออกถึงจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการปฏิรูปการเมือง 3 เรื่อง¹ คือ

1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น
3. ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ฉะนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไก เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้อง 3 ประการข้างต้น ดังต่อไปนี้

1. สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่ายและชุกชุมมากขึ้น กล่าวคือ

¹ สุเทพ พรหมเวศ. “บทบาทของพรรคการเมือง” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 4. เมษายน - พฤษภาคม 2546, หน้า 19 - 20.

1.1 รับรองสิทธิเสรีภาพประชาชนจัดตั้งพรรค และให้พรรคบริหารบนพื้นฐานหลักการปกครองประชาธิปไตย ตามมาตรา 47²

1.2 ขอบเขตหรือกรอบของพรรคการเมือง ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 63³

1.3 จัดตั้งพรรคได้ง่าย โดยมีจำนวนบุคคลที่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองเริ่มตั้งแต่ 15 คน และยุบยกขึ้น คือห้ามยุบหรือเลิกพรรคการเมืองโดยเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง ตามมาตรา 328⁴ ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีความต่อเนื่องเป็นการประกันให้พรรคมีโอกาสดำเนินกิจการโดยไม่ยุบหรือเลิก เพราะไม่สามารถบรรลุผลในการแข่งขันเข้าสู่อำนาจรัฐซึ่งเป็นการสร้างกำลังใจให้พรรคดำเนินกิจการต่อไป

2. ในส่วนที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเพิ่มเติมการรับรู้และการให้ความเห็นในการปกครองของประชาชนให้เมืองค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมืองการปกครอง พรรคการเมืองทั้งในการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้รู้เห็นว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือใช้วิธีการมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ สามารถเสนออัยการสูงสุดตรวจสอบและยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งการหรืออาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63

²“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการ ในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่คนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 63.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 328.

3. โครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยไม่ให้มีรัฐบาลผสมป้องกัน พรรคร่วมรัฐบาลผสมหักหลังกันเอง ยืนยันคดีไม่ไว้วางใจง่ายขึ้น ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรี มีภาวะผู้นำแต่ควบคุมไม่ให้เผด็จการ กล่าวคือ

3.1 เพิ่มความเข้มแข็งให้กับระบบพรรคการเมือง โดยมีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party list) โดยใช้เกณฑ์ 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ

3.2 พรรคร่วมรัฐบาลอาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านยืนยันคดีไม่ไว้วางใจร่วมกับ ฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ ซึ่งขณะนั้นจะยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 และมาตรา 201 วรรคสอง

3.3 ประชาชนยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและดำเนินคดีอาญาได้ โดยมีวุฒิสภา ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองทำหน้าที่ตรวจสอบ และถอดถอนนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง ทำให้บุคคลมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในกฎหมาย

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับใช้เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตน ของมนุษย์ กล่าวคือ หากมนุษย์ไม่มีสิทธิและเสรีภาพเสียแล้ว การกำหนดวิถีชีวิตของตนก็คงหลีกเลี่ยง ไม่พ้นที่ต้องถูกแทรกแซงจากผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ปกครองรัฐ ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนด วิถีชีวิตของปัจเจกชนดำเนินไปได้ด้วยดี รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยของทุกรัฐ จึงต้องมี บทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ เพื่อให้แต่ละบุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ในด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตนได้อย่างที่ใจตนปรารถนา⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มีบทบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

หากพิจารณาที่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา 29 แล้ว จะพบว่าบทบัญญัติมาตรานี้ มีขึ้นเพื่อจำกัดมิให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติ ตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดอันมีผลล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป การเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กันยายน 2538, หน้า 13.

สิทธิและ เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิทธิของปัจเจกชน สิทธิพลเมือง และสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นการคุ้มครองปัจเจกชนให้พ้นจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐ⁶ บทบัญญัติแห่งมาตรา 29 จึงเป็นบทบัญญัติที่เรียกร่ององค์กรที่มีอำนาจตรา กฎเกณฑ์ที่มีผลจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้ต้องเคลื่อนไหวอยู่ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญ กำหนดขึ้น

ดังนั้น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้โดยการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเฉพาะกรณี หากมีการตรา กฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญอนุญาต กฎหมายนั้นจะต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจด้วย นอกจากนี้แล้วการตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนจะต้องพอสมควรแก่เหตุ และไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม รัฐจะตรากฎหมายให้กระทบกระเทือน ถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง อย่างน้อยที่สุดจึงต้องกระทำไป ภายใต้อำนาจที่ไว้⁸

ประการแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย

ประการที่สอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็น ไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนด

ประการที่สาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

ประการที่สี่ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ สิทธิและเสรีภาพนั้น

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรฐาน” ในการ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2543, หน้า 185.

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรฐาน” ในการ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2543, หน้า 185.

⁸ ชีระ สุธีรวงศ์. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง” วารสาร นิติศาสตร์. ปีที่ 29, ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2542, หน้า 579.

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีจึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ยืนยันถึงการให้ “หลักนิติธรรม” (The rule of Law) หรือ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) เป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ

หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจนถึงขนาดมีการกล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและคงอยู่ตลอดไปไม่ได้หากไม่มีหลักนิติรัฐ”⁹ เมื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น และเมื่อความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าต้องเป็นสิ่งที่ถูกตราขึ้นโดย “องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ”¹⁰ โดยนัยนี้หากจะต้องตรากฎหมายไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง กรณีจึงต้องกระทำไปโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นการเฉพาะ

2. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

คำว่า “เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 29 กล่าวได้ว่าเป็น “สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายจะส่งเสริมหรือคุ้มครองป้องกัน” จึงย่อมได้แก่ “ประโยชน์สาธารณะ” (public interest) ที่เป็น “ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม”¹¹

อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักด้วยสิ่งที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น ไม่จำเป็นว่า จะต้องถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสมอไป กล่าวคือ แม้ในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคล อย่างเช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน หรือสิทธิในทรัพย์สิน ฯลฯ จะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองไว้ แต่ทว่าเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

⁹ Michel Fromont, Alfred Rieg (sous la direction de), Introduction au droit allemand, Tome II, p. 13
อ้างถึงใน วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2538, หน้า 17.

¹⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/ 2542 เรื่องศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538, หน้า 333.

บัญญัติ¹² องค์การผู้มีอำนาจตรากฎหมาย อย่างเช่น รัฐสภา จึงย่อมมีอำนาจกำหนด “ประโยชน์สาธารณะ” อย่างหนึ่งอย่างใดตามดุลพินิจของตน สำหรับใช้เป็นเงื่อนไขต่อการไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นได้ด้วยคุณกัน¹³

3. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...และเท่าที่จำเป็น...” ข้อความที่ว่า “เท่าที่จำเป็น” ย่อมมีความหมายโดยนัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สถาปนา “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) มาควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐเช่นเดียวกับรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายเช่นกัน¹⁴

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับกันว่าหลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายสำคัญ ทั้งนี้ เพราะหลักดังกล่าวนี้มันมีรากฐานมาจาก “หลักความยุติธรรม” (Gerechtigkeit) อันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป อนึ่ง ในสังคมที่มีความขัดแย้งของประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนค่อนข้างสูง การนำหลักเช่นว่านี้มาใช้ก็ย่อมส่งผลให้รัฐนั้นมีเครื่องมือทางกฎหมายมาช่วยแก้ไขปัญหาหรือคลี่คลายการขัดกันในเรื่องของประโยชน์ดังกล่าวไปได้โดยสันติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย¹⁵

สำหรับหลักแห่งความจำเป็น จะมีเนื้อหาสำคัญอยู่ว่าในบรรดามาตรการทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรของรัฐสามารถใช้อำนาจกำหนด เพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากมาตรการเหล่านั้นล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้น ในกรณีที่องค์กรของรัฐจะกำหนดมาตรการที่ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล องค์กรของรัฐจะต้องเลือกออกมาตรการที่จะยังผลให้สิทธิและเสรีภาพของ

¹² โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31 มาตรา 35 และมาตรา 48 เป็นตัวอย่าง.

¹³ แท้จริงแล้วประโยชน์ใดจะถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น องค์กรนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของปวงชนมักจะเป็นองค์กรที่เป็นผู้กำหนดเสียเป็นส่วนใหญ่ โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี” หน้า 336.

¹⁴ ชีระ สุธีวรานุกร. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29, ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2542, หน้า 587.

¹⁵ บรรเจิด ดิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 1, ฉบับที่ 2. พฤษภาคม - สิงหาคม, 2542, หน้า 40.

บุคคลนั้นได้รับความกระทบกระเทือนน้อยที่สุด นอกจากนั้น หากกรณีเป็นเรื่องที่องค์กรของรัฐจะ กำหนดมาตรการที่ยังผลให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ กับบุคคลแล้ว องค์กรของรัฐก็จะต้องเลือกออก มาตรการที่ส่งผลให้ประโยชน์สาธารณะได้รับความกระทบกระเทือนน้อยที่สุดเช่นกัน

4. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพนั้น

ข้อความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรอง...จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” นั้น มีความหมาย ประการหนึ่งว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะมีอำนาจกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพียงการไป “จำกัด” สิทธิและเสรีภาพของ บุคคลเท่านั้น โดยมีใช้หมายรวมไปถึงการ “ตัด” หรือการ “เพิกถอน” สิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย¹⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไว้หลายกรณี อีกทั้งเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐมีอำนาจเฉพาะเพียงไป “จำกัด” สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง ฉะนั้น หากองค์กรทั้งหลายของรัฐ อย่างเช่น รัฐสภา ไปตรากฎหมาย “เพิกถอน” มิให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกรณีใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นมา ก็ย่อมเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบกระเทือน ถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง อันยังผลให้ใช้บังคับมิได้ต้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 6¹⁷

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมาย ที่บัญญัติเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง รวมทั้งสามารถควบคุมให้พรรคการเมือง ดำเนินงานไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม กรณีของมาตรา 69 การจำกัดสิทธิของกรรมการบริหาร พรรคการเมืองในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเวลา 5 ปี แม้องค์กรของรัฐอย่างเช่นรัฐสภา จะได้ตรากฎหมายซึ่งโดย “รูปแบบ” จะเป็น กฎหมายที่ไป “จำกัด” มิใช่ไป “ตัด” หรือ “เพิกถอน” สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ตาม แต่กฎหมาย นั้นเมื่อพิจารณาโดย “เนื้อหา” แล้ว มีการกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลต้องปฏิบัติไว้อย่างเคร่งครัดจนถึง

¹⁶ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป การเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กันยายน 2538, หน้า 78.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็น อันใช้บังคับมิได้”

ขนาดแทบจะไม่มีบุคคลใดที่เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขได้เสียเลย กรณีเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ¹⁸ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้น เช่น บทบัญญัติบังคับให้จัดตั้งสาขาพรรค การจัดโครงสร้างภายในพรรค และการดำเนินงานของพรรคในรายละเอียด เช่น การประชุมใหญ่ของพรรคต้องดำเนินการอย่างไร

เหตุผลในการบัญญัติรายละเอียดมากขึ้นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า อาจเป็นไปได้ว่าเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายฉบับก่อน ๆ และเพื่อบังคับให้พรรคดำเนินการต่าง ๆ ให้เกิดความมั่นคงในตัวของตัวเอง เช่น ต้องมีการจัดโครงสร้างที่เป็นระบบมีนโยบายที่ชัดเจน มีสาขาพรรคกระจายทั่วไป เพื่อให้พรรคได้รับฐานสนับสนุนที่กว้างขวางอันจะทำให้พรรคมั่นคง ไม่ต้องการให้มีการตั้งพรรคเป็นแบบท้องถิ่นนิยม หรือพรรคเฉพาะกิจเพื่อหาประโยชน์เฉพาะหน้าบางอย่าง

อย่างไรก็ตามการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น ก็ต้องสอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ไม่เช่นนั้น ก็จะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่จะรวมกลุ่มกันทางการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องสนองตอบเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยง่ายจึงเปรียบเสมือนว่าใครก็ตามที่ต้องการแสดงเจตนารมณ์ของตนด้านการเมือง ก็สามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กลับจำกัดบุคคลบางจำพวกคือ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่พรรคถูกยุบตามมาตรา 35 มาตรา 62 มาตรา 66 ต้องถูกจำกัดสิทธิเป็นเวลา 5 ปี ตามมาตรา 69 ไม่ให้กระทำการเพื่อขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น เป็นการบัญญัติมาตรการลงโทษที่ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สมบูรณ์ ซึ่งจะได้อภิปรายแนวทางที่เหมาะสมในลำดับต่อไป

นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารพรรคเหล่านั้น ก็สามารถที่จะไปดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในทางการเมืองได้อีก ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าการที่กฎหมายพรรคการเมืองจำกัดสิทธิของบุคคลตามมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสบุคคลสำหรับการมีส่วนร่วมในทางการเมือง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา ก็ได้พยายามคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่ แต่การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ก็อาจทำให้รู้สึกไม่ได้ว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 78.

คงจะทำได้เฉพาะแต่เพียงในนาม คำกล่าวที่ว่า “ประเทศเราดูเหมือนจะไม่มีลัทธิความคิดเห็นเรื่องกฎหมายและกฎหมายดี เราถือกันมาว่าเป็นกฎหมายแล้วก็บังคับได้ทั้งนั้นไม่ว่าดีหรือไม่ดี ฉะนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับกฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในประเภทที่กล่าวถึงนี้ กรณีก็จะกลายเป็นว่ากฎหมายที่ออกมาจะดีหรือไม่ก็ตาม ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตลอดไปตามแนวความคิดเห็นที่เรามีอยู่”¹⁹ ย่อมเท่ากับเป็นการเปิดช่องอย่างกว้างขวางให้เกิดระบบการใช้อำนาจพลการอันไม่จำกัด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 29 วรรคแรก ที่มีเนื้อหาว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง จะต้องกระทำไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อีกทั้งจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นับเป็นการเริ่มต้นของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

2. วิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารพรรคการเมือง

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จะได้มีบทบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่าย และให้อำนาจพรรคการเมืองไว้มาก แต่การที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ ไว้วางใจ จนสามารถสร้างความเป็นตัวเองกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรจะมีเอกลักษณ์ของตนได้ ปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องง่ายนักเพราะมีเหตุแห่งการเลิก หรือยุบพรรคการเมืองโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญหลายประการ²⁰ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนด

พรรคการเมืองของไทยยังขาดความเข้มแข็งและมั่นคงจึงทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องมีความสมดุลระหว่างการบังคับเพื่อให้เกิดวินัยและความรับผิดชอบกับเสรีภาพ

ความสมดุลในเรื่องนี้อาจได้จากการจัดตั้งพรรคการเมือง ในประเทศที่ใช้ระบบเผด็จการจะให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมักยอมให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมือง และอาจมีกฎหมายห้ามตั้งพรรคอื่นๆ แม้ในกรณีที่ยินยอมให้มี

¹⁹ ไพศาล กุมาลย์วิสัย. “วิจารณ์กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” คูลพาท. ฉบับที่ 4. 2511, หน้า 103.

²⁰ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 และมาตรา 66.

พรรคอื่น ๆ ได้ ก็จะไม่ให้อิทธิพลหรืออำนาจแต่อย่างใด เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกจำกัด อย่างมาก โดยอ้างว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพมีความวุ่นวาย ส่วนประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยเต็มที่ จะเน้นเรื่องเสรีภาพของการจัดตั้งพรรคการเมือง และเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง ในระบบนี้จึงมีพรรคการเมืองได้หลายพรรคและต้องการเน้นระบอบหลายพรรค เช่น เยอรมนีและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่จะรวมกลุ่มกันทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องสนองตอบเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเชื่อว่าไม่มีขอบเขตจำกัด เช่นการจัดตั้งที่ขัดกับระบบเสรีประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำได้ หรือไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคท้องถิ่นนิยมที่หัวรุนแรงหรือเข้มข้นเกินไป การยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายนั้นมีข้อโต้แย้งว่าทำให้พรรคมีจำนวนมาก เกิดเป็นระบบหลายพรรคและโดยธรรมชาติของระบบหลายพรรคนั้นจะทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ และส่งผลให้การเมืองไร้เสถียรภาพ หลายคนอยากให้มีเพียงระบบสองพรรคอย่างอังกฤษหรืออเมริกา แต่ระบบสองพรรคเชื่อว่าเกิดขึ้นได้โดยง่าย และระบบหลายพรรคที่ไม่มีเสถียรภาพอาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ ด้วยไม่ใช่เกิดจากจำนวนพรรคที่มีมากเกินไปแต่เพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันการหาทางจำกัดจำนวนพรรคให้เหลือเพียงพรรคเดียวหรือพรรคใหญ่พรรคเดียว โดยพรรคฝ่ายค้านไม่มีหรือมีก็อ่อนแอไม่สามารถเป็นทางเลือกให้กับประชาชนได้นั้น อาจไม่เหมาะสมเพราะเป็นการปิดกั้นทางเลือกของประชาชน ถ้าประชาชนไม่พอใจในรัฐบาลก็ไม่สามารถมีตัวเลือกเพื่อให้ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่ได้²¹

2.1 ปัญหาการดำเนินการของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมือง มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายและรายงานผลการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินต่อนายทะเบียน หรือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหลายประการ ดังนี้

²¹สุจิต บุญบงการ. “กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง” จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 5, ฉบับที่ 7. เล่มที่ 31. กันยายน – ตุลาคม 2546, หน้า 7.

1. ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค ตามบทบัญญัติ มาตรา 25

2. จัดประชุมใหญ่พรรคโดยมีองค์ประกอบของที่ประชุมไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคกำหนด คือขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งดังนี้ คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนของสาขาพรรคหรือสมาชิกตามที่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของพรรค ตามบทบัญญัติ มาตรา 26

3. การหาสมาชิกให้มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปภายในเวลา 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองและมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ตามบทบัญญัติ มาตรา 29

4. การรายงานการดำเนินงานกิจการในรอบปีปฏิทิน ตามมาตรา 35 กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

5. การรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ตามมาตรา 62 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดถึงวิธีการดำเนินงานของพรรคการเมืองไว้ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษปรับในกรณีไม่ปฏิบัติตาม เมื่อพิจารณาต่อไปอีกจะพบว่า การไม่ดำเนินงานของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดนั้น อาจเป็นสาเหตุทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ²² พรรคการเมืองซึ่งมีอยู่หลายสาเหตุด้วยกัน

แต่การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติ เหตุการณ์ถูกยุบพรรคหลายกรณี ซึ่งการดำเนินงานของพรรคการเมืองก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งด้วย ดังนั้น ในส่วนของการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมืองจึงมีบทบัญญัติที่ละเอียดมากขึ้นในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้พรรคการเมืองพัฒนาเติบโตไปได้ช้า ซึ่งเหตุผลของการบัญญัติเช่นนั้น อาจเป็นผลมาจากในอดีตที่พรรคต่าง ๆ มักทำงานไม่เป็น

²² ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65.

ระบบ บางพรรคก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคเท่านั้น จึงมีบทบัญญัติเพื่อบังคับให้พรรคดำเนินงานและบริหารกิจการภายในพรรคให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ซึ่งในด้านหลักการแล้ว พรรคแต่ละพรรคย่อมมีหลักการบริหารงานที่แตกต่างไปจากพรรคอื่นได้ ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ควรจะมีบทบัญญัติ ในด้านการดำเนินกิจการของพรรคที่ละเอียดจนเกินไปและเหมือนกันทุกพรรค

ซึ่งปัญหาการยุบพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินกิจการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ได้มีบทสัมภาษณ์ นายจรัส บุญพจนสุนทร²³ กล่าวว่า “ปัญหาและอุปสรรคโดยภาพรวมนั้นมีเรื่องความไม่สะดวกใจในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ เช่น ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการใดภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติของกฎหมายที่เข้มงวดเกินไปไม่เปิดช่องให้ กกต. หรือนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเป็นการจงใจหรือไม่ จะต้องแจ้งดำเนินคดีหรือร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง จุดเหล่านี้เห็นว่ากฎหมายเข้มงวดเกินไปน่าจะมีสภาพยืดหยุ่นได้บ้าง”²⁴

ในด้านของสมาชิกพรรคและการจัดตั้งสาขาพรรค รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น เป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนและกระจายให้กว้างขวางไม่กระจุกตัวอยู่แต่ในส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศ การหาสมาชิกก็ดี การจัดตั้งสาขาพรรคก็ดี ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่าย แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าไม่มีการเร่งรัดในเรื่องนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายอาจนิ่งนอนใจไม่ดำเนินการแต่อย่างใดในเรื่องดังกล่าว พรรคก็จะเป็นเพียงกลุ่มคนเล็ก ๆ แคบ ๆ ดังนั้น ในเรื่องการหาสมาชิกและการจัดตั้งสาขาพรรค ก็เป็นสาเหตุให้พรรคที่จัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกไป ถ้าหาจำนวนสมาชิกขั้นต่ำไม่ได้ในระยะเวลาที่กำหนด หรือการจัดตั้งสาขาพรรค ทางออกที่ดีสำหรับเรื่องนี้ คือ ควรมีความยืดหยุ่นโดยให้ขยายเวลาออกไปได้ ถ้าเร่งรัดอาจมีการเชิญชวนโดยมีค่าตอบแทนให้มาเป็นสมาชิกพรรค หรือมีการจัดตั้งสาขาหลอก ๆ ขึ้นมาได้ อีกทั้งในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นบางประการกับการจัดตั้งสาขาพรรคก็คือ การดำเนินกิจกรรมที่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งทำให้ไม่สามารถบรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

ก. ในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ไม่แตกต่างในหลักการ เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนได้นำความในข้อบังคับของบางพรรคมาประกอบคำอธิบายกรณีจัดตั้งสาขาข้อบังคับพรรคกำหนดว่า “แผนและกำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในท้องที่ใด หรือ เขต

²³ อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้งด้านพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

²⁴ บทสัมภาษณ์ นายจรัส บุญพจนสุนทร, กกต. “ด้านพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ” วารสารการเลือกตั้ง. ปีที่ 4, ฉบับที่ 30. หน้า 7.

เลือกตั้ง ใดให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ คณะกรรมการบริหารพรรค เป็นผู้พิจารณา อนุมัติ จัดตั้ง ตามความประสงค์ของ สมาชิกสามัญ ในท้องที่หรือ เขตเลือกตั้ง นั้น ๆ ตั้งแต่ หนึ่งร้อยคน ขึ้นไป..”

ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องในเรื่องขั้นตอนดำเนินการ สถานะของสมาชิก คุณสมบัติ ของสมาชิก รวมทั้งจำนวนสมาชิกพรรค ทำให้นายทะเบียนไม่สามารถรับรองการจัดตั้งสาขาพรรค ให้ได้ อาทิ

(1) ขั้นตอนดำเนินการซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ จัดตั้งสาขา ข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏหลักฐานว่าคณะกรรมการบริหารพรรค ประชุมและพิจารณา อนุมัติ ให้จัดตั้งสาขาเมื่อใดมีแต่สมาชิกผู้ดำเนินการขอจัดตั้งได้จัดประชุมและเลือกตั้งกรรมการ สาขาพรรคเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าพรรคจึงแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อได้รับรองการจัดตั้งสาขานั้น

(2) ในเรื่องสถานะหรือคุณสมบัติของสมาชิกสาขา ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าเป็น สมาชิกสามัญ ในท้องที่หรือ เขตเลือกตั้ง แต่จากข้อมูลสมาชิกผู้ดำเนินการขอจัดตั้งสาขามีชื่อที่อยู่ ต่างภาค ต่างจังหวัด หรือนอกเขตเลือกตั้ง หรือสมาชิกไม่มีคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้าม เช่น อายุต่ำกว่า 18 ปี หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอยู่และยังไม่ลาออก เป็นต้น

(3) จำนวนสมาชิกผู้ดำเนินการขอจัดตั้งสาขามีจำนวนไม่ครบ หนึ่งร้อยคน

(4) การเลือกตั้งกรรมการสาขาพรรคไม่ครบจำนวน และตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด หรือผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายหรือข้อบังคับพรรคกำหนดไว้

สำหรับการดำเนินการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองก็มีปัญหาในทำนอง เดียวกัน นายทะเบียนอาจแก้ไขโดยให้พรรคชี้แจงหรือส่งหลักฐานเพิ่มเติม แต่ที่สำคัญบางกรณี คาบเกี่ยวกับความผิดทางอาญาเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่สบายใจ เพราะไม่อาจจะหลีกเลี่ยงโดยไม่ ดำเนินการต่อไปให้เป็นระบบครบวงจร เช่น ต้องไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เป็นต้น ทำให้พรรคการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเปลี่ยนสถานภาพไปเป็น ผู้ต้องหาและผู้กล่าวหา ลักษณะดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงสร้างสรรค์ร่วมกัน เพื่อมุ่ง พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักทางการเมือง ที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบเกิดความรู้สึก ที่แปลกแยกเหมือนกับว่าสำนักงานและพรรคการเมืองอยู่คนละฝ่ายอาจต้องเผชิญหน้ากันในศาล

ข. การประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง มีปัญหาในเรื่องสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) ไม่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อเข้าชื่อร้องขอต่อหัวหน้าพรรค ให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ

- (2) องค์ประกอบขององค์ประชุมไม่ครบถ้วนตามประเภทและจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับ
- (3) องค์ประชุมไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรคในเรื่องจำนวนองค์ประชุม การเรียกประชุม ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับ เช่น เรียกประชุมโดยไม่ทำเป็นหนังสือแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด
- (4) มติที่ประชุม ซึ่งอาจจะกำหนดไว้แตกต่างกันในแต่ละเรื่องว่าต้องมีมติเอกฉันท์ มติเสียงข้างมาก หรือ มติ 3 ใน 4 ของผู้เข้าร่วมประชุม
- (5) บันทึกรายงานการประชุมไม่ชัดเจนหรือไม่ได้บันทึกไว้ หรือจัดทำขึ้นโดยไม่ได้ประชุมจริง อันอาจนำไปสู่ความผิดอาญาฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน
- (6) ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ได้ลงลายมือชื่อ และมีการลงลายมือชื่อโดยบุคคลคนเดียว ซึ่งอาจเป็นความผิดอาญาฐานปลอมแปลงเอกสารหรือใช้เอกสารปลอมแล้วแต่กรณี
- พรรคการเมืองที่ใหญ่บางพรรคอาจมีการดำเนินกิจการของพรรคเป็นไปอย่างมีระบบ ทั้งนี้เพราะจากความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น บุคลากร ด้านการเงิน การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แต่สำหรับพรรคการเมืองเล็ก ๆ อาจไม่มีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดอาจทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่กำลังพัฒนาตนเองต้องถูกยุบพรรคไปอย่างน่าเสียดาย

สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ ควรจะมีการพิจารณาแก้ไข เช่น ให้โอกาสพรรคการเมืองเล็ก ๆ นั้นได้ดำเนินการปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือควรมีการบัญญัติกฎหมายให้แตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก ในส่วนของการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อมิให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ตั้งใจเป็นพรรคการเมืองที่ดี แต่เพราะความผิดพลาดบางประการที่ไม่ได้ตั้งใจทำให้ต้องถูกยุบพรรคการเมือง ดังนั้น การผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมายจะช่วย ทำให้พรรคมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้น และมีโอกาสที่จะแก้ตัวและปรับปรุงเพื่อจะได้เป็นพรรคการเมืองที่ดีและเข้มแข็งต่อไปในอนาคต

2.2 หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

หลักความโปร่งใส เป็นเรื่องที่ต้องกระตือรือร้นขององค์กรต้องให้ความสำคัญ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์กรเหล่านี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การตรวจสอบจากสาธารณชนหรือองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้อง

โดยตรงกับอำนาจรัฐ จำเป็นที่ต้องยึดถือหลักความโปร่งใสในการดำเนินกิจการทางการเมือง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสำคัญ ประกอบด้วย²⁵

1. พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะ มิใช่เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือเป็นของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่เป็นของสมาชิกและประชาชนทั่วไป ดังนั้นการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จำเป็นต้องให้สมาชิกและสาธารณชนตรวจสอบได้

2. หลักความโปร่งใส เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแล ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ

3. พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายแสวงหาหรือใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องนำหลักความโปร่งใสมากำกับกิจการดำเนินกิจการ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใช้อำนาจในทางมิชอบแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

4. หลักความโปร่งใส เป็นหลักประกันที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของสมาชิกและประชาชน มิให้ถูกพรรคการเมืองละเมิด

หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

1. ความโปร่งใสในการดำเนินกิจการทั่วไป ประกอบด้วย

1.1 กำหนดให้การประชุมจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด โดยจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อกำหนดนโยบาย ข้อบังคับพรรค และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค และนายทะเบียนต้องประกาศรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา บุคคลใด หากต้องดำเนินการโดยเปิดเผย และประกาศให้สาธารณชนทราบ²⁶

1.2 กำหนดกิจการที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง²⁷ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายและข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค และกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรค

²⁵ กฤษ เอื้องวงศ์. “หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม, 2545, หน้า 6.

²⁶ คูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 18.

²⁷ คูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25.

และสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจหรือการดำเนินการในเรื่องสำคัญของพรรค มีความโปร่งใส กรรมการและสมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมได้

1.3 กำหนดให้สมาชิกพรรคตามเงื่อนไขและจำนวนที่กฎหมายกำหนด สามารถร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁸

1.4 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อ นายทะเบียนเป็นประจำทุกปี รวมทั้งต้องรายงานการดำเนินการของพรรค ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมัต่อนายทะเบียนเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ²⁹

1.5 กำหนดให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแถลงผลงานของพรรคการเมือง ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้ง โดยนายทะเบียนจะเป็นผู้ประสานงานกับสถานีวิทยุโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียง เพื่อจัดสรรเวลาออกอากาศให้กับพรรคการเมือง³⁰

2. ความโปร่งใสทางการเงิน ประกอบด้วย

2.1 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีของพรรคและสาขาพรรค ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และต้องปิดบัญชีเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทินรวมถึงต้อง จัดทำงบการเงิน ซึ่งต้องเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคเพื่ออนุมัติ และปิดประกาศไว้ที่พรรค พร้อมส่งให้คณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ³¹

2.2 กำหนดให้การบริจาคแก่พรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผย³² โดยพรรคการเมืองต้องออกหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาค และต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค รวมทั้งต้องปิดประกาศการรับบริจาคไว้โดยเปิดเผยไว้ที่สำนักงานพรรค

2.3 กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารและกรรมการสาขาพรรค มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน³³ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

²⁸ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28.

²⁹ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 34.

³⁰ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 60.

³¹ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 37.

³² ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 45.

³³ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 42.

2.4 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิให้เกินวงเงินที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด³⁴

2.5 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป³⁵

เรื่องการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง รวมทั้งจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้องตามกฎหมาย นั่นคือความมุ่งหมายที่กฎหมายต้องการให้พรรคการเมืองแสดงความโปร่งใสตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 328 (7) ที่กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องของการจัดทำบัญชีรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง มีทั้งส่วนที่กฎหมายบังคับให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามรายละเอียดข้างต้น และหากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นความผิดและต้องรับโทษตามสาระของความผิดซึ่งบางกรณีถึงขั้นยุบพรรค และบางส่วนเป็นเรื่องที่กฎหมายมิได้บังคับ แต่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองควรปฏิบัติเพื่อให้มีความโปร่งใส สมาชิกและสาธารณชนสามารถรับรู้และตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่พรรคการเมืองเอง เพราะทำให้พรรคการเมืองได้มีการดำเนินกิจการที่ต้องเรียบร้อย มุ่งประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมหาชน ดังนั้น ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของพรรคการเมือง ทุกคนควรตระหนักถึงความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสาธารณชน จึงต้องดำเนินกิจการด้วยความโปร่งใสและต้องยอมรับในกระบวนการตรวจสอบภายในและภายนอกพรรคการเมือง

³⁴ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 43.

³⁵ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62.

2.3 วิเคราะห์การกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 บัญญัติว่า “เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้ มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(3) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือ

(4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือมาตรา 53”

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อให้การจัดการบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีระเบียบ พรรคการเมืองจึงเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่มีความสำคัญอย่างมาก

พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีการบริหารพรรคการเมือง และดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในระบอบประชาธิปไตย หลักเกณฑ์นี้ อยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 ว่า การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองจะเป็นพรรคการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่ได้

นอกจากนั้น การบริหาร การจัดการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองนั่นเอง ก็ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยด้วย การเขียนข้อบังคับพรรคที่ดี การเขียนวิธีการดำเนินการที่ดี ให้ขัดกับหลักการพื้นฐาน เช่น ไม่ให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพรรคเลยในการประชุมใหญ่พรรคนี้ก็คงทำไม่ได้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ต้องการสร้างเพียงวินัยพรรค เพื่อให้เกิดเสถียรภาพรัฐบาลเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญต้องการคุ้มครองสมาชิกพรรคจากการบริหารที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของพรรคการเมือง หรือหัวหน้าพรรคการเมืองด้วย เพราะฉะนั้น เสถียรภาพและวินัยก็ต้องได้สมดุลกับหลักการประชาธิปไตยที่คุ้มครองสมาชิกพรรค

สำหรับการกระทำ อันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา 66 นั้นถือได้ว่าเป็นการกระทำอันร้ายแรงต่อประเทศชาติ

เพราะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติว่าหากมีการกระทำการตามมาตรา 66 นี้แล้วก็ต้องถูกยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 แต่บทลงโทษต่อไปกฎหมายมิได้บัญญัติว่าต้องมีการปรับ หรือจำคุกบุคคลใดที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายด้วย ดังนั้น จึงเป็นเพียงมาตรการลงโทษที่เมื่อมีการกระทำตามมาตรา 66 แล้ว ก็ต้องถูกยุบพรรคการเมือง และต้องถูกจำกัดสิทธิเป็นเวลา 5 ปีสำหรับการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 69 เท่านั้น

มาตรการลงโทษตามกฎหมายพรรคการเมืองสำหรับกรณีของมาตรา 66 นั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการลงโทษที่ไม่เหมาะสม เพราะบุคคลที่กระทำการตามมาตรา 66 และต้องถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 69 แต่ก็ยังสามารถที่จะไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทางการเมืองได้ ทั้งที่การกระทำของพรรคการเมืองหรือบุคคลเหล่านั้นมีความร้ายแรง ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเรื่องของการลงโทษจึงยังไม่มีคุณสมบัติเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งย่อมอาจทำให้บุคคลเหล่านั้นยังคงวนเวียนอยู่ในทางการเมืองและยังคงมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

การยุบพรรคการเมือง ควรจะบัญญัติเหตุยุบพรรคในกรณีที่มีการกระทำอันร้ายแรง หรือกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ประสงค์จะดำเนินกิจการในทางการเมืองอีกต่อไป การที่กฎหมายบัญญัติให้มีเหตุยุบพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ใช่การกระทำอันร้ายแรง เช่น การไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.4 วิเคราะห์การจำกัดสิทธิ และการลงโทษแก่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคและสมาชิกอื่น

1. การจำกัดสิทธิมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 69 บัญญัติห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง (ประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์) ที่ต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 มิให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1.1 ห้ามขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่
- 1.2 ห้ามเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง
- 1.3 ห้ามมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่

ทั้งนี้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

2. บทลงโทษ

2.1 หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (มาตรา 80)

2.2 กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดรู้อยู่แล้ว แต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 77)

2.3 พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน มาตรา 52 หรือมาตรา 53 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 89)

แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 วรรคสอง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอื่นเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ดังนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

การที่พรรคการเมืองใดถูกคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 (5) แล้ว ยังมีบทลงโทษต่อไปอีกในมาตรา 69 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไป จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งใหม่ตามมาตรา 8 อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป” ดังจะเห็นได้ว่าการห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนั้น มีกรณีของ มาตรา 35 คือ การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง มาตรา 62 คือ การรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง และมาตรา 66 คือ การกระทำอันเป็นการลบล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีของมาตรา 66 นั้นเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นภัยต่อประเทศชาติต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำที่รุนแรง แต่กรณีของมาตรา 62 เป็นเรื่องของการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของ

พรรคการเมือง ซึ่งก็ถือได้ว่ามีความสำคัญเช่นกันแต่ก็เป็นเรื่องของการรายงานการดำเนินกิจการ เพราะการรายงานการใช้จ่ายเงินนั้นเพื่อความโปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวด้านการเงินของพรรคการเมืองได้ว่า พรรคการเมืองนั้นได้นำเงินไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์มากน้อยแค่ไหนต่อประเทศชาติ และสังคม โดยมีได้มีการนำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นไปใช้จ่ายเป็นการส่วนตัวของสมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงอันเป็นปัญหาของการทุจริต

สำหรับกรณีของมาตรา 35 เป็นเรื่องการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองซึ่งกฎหมาย ได้ระบุให้มีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมากภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปเป็นเรื่องของการบริหารงานภายในพรรคซึ่งต้องกระทำให้อุบัติและเหมาะสมภายในกำหนดเวลา แต่การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่มีความร้ายแรงอย่างเช่นกรณีของมาตรา 66 อันจะเป็นสาเหตุให้บุคคลผู้เคยเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องถูกจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองใหม่ เป็นเวลาห้าปี ทั้งนี้ เพราะ พรรคการเมืองนั้นเมื่อได้มีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการในทางการเมือง สิทธิของพรรคการเมืองในฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายหรือกฎหมายอื่น ภายในขอบอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง” และมาตรา 67 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” เช่น พรรคการเมืองสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งที่ทำการพรรคได้ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการใด ๆ ของพรรคการเมืองนั้น ต้องกระทำภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองที่ว่า “มีวัตถุประสงค์ดำเนินการในทางการเมือง” ดังนั้น กิจกรรมใด ๆ ที่มีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวพรรคการเมืองย่อมทำไม่ได้ เช่น การประกอบธุรกิจหรือการค้าเพื่อมุ่งหากำไร³⁶

เคยมีผู้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นั้น เป็นกฎหมายที่เคร่งครัดเกินไป เพราะมีหลายกรณีที่หากว่านายทะเบียนพรรคเห็นว่าการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองไม่ถูกต้อง ควรมีการเตือนให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้ถูกต้องเสียก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพราะการที่ศาลรัฐธรรมนูญมี

³⁶ อัครเมศวร์ ทองนวล และ คณะ. “รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541, หน้า 15.

คำสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว ความเสียหายอีกมากมายก็จะเกิดตามมาอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง และจะกระทบต่อบรรดากรรมการบริหารพรรคสมาชิกพรรค อีกด้วย

3. วิเคราะห์ปัญหาอันเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของผู้บริหารพรรคการเมือง

พรรคการเมืองปัจจุบันหลายพรรคยังมีการจัดการภายในไม่ดีพอทำให้เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติงานมากมาย ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่ามีอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เช่น ปัญหาสมาชิกซ้ำซ้อน การไม่แจ้งกรรมการสาขา พรรคแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจนต้องถูกดำเนินคดี หรือในกรณีของมาตรา 25 ต้องมีการ ประชุมใหญ่ของพรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค มาตรา 26 กำหนดการประชุมใหญ่ของพรรคต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการไม่จัดทำรายงาน การดำเนินกิจการเสนอต่อนายทะเบียนพรรคตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีต่าง ๆ จะเป็นเหตุให้ ถูกยุบพรรค ซึ่งอาจไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การแก้ปัญหา มิใช่เพียงการแก้กฎหมายหากต้องแก้ที่การกระทำควบคู่กันไปและการเสนอแก้ไขกฎหมาย ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลักไม่ใช่แก้เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง³⁷ จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาอันเกิดจากการทำงานของผู้บริหารพรรคการเมือง

ในการบริหารปฏิบัติงานของพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอันได้แก่ความไม่ชัดเจนใน อุดมการณ์ หรือเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง การขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนิน กิจการของพรรคการเมือง ความไม่พร้อมในปัจจุบันบริหารที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการทาง การเมือง รวมทั้งในบางกรณีมีการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในเรื่อง ผลประโยชน์โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ส่งผลให้มีการ ตั้งสาขา การหาสมาชิกไม่เป็นไปโดยชอบประกอบกับการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง ได้โดยง่ายตามกฎหมาย ทำให้มีการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก โดยตั้งแต่มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบันมีคณะ

³⁷ กฤษ เอื้อวงศ์. วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม 2546, หน้า 19.

บุคคลมาขอจัดตั้งพรรคการเมือง 80 คณะ ขณะเดียวกันก็มีพรรคการเมืองถูกยุบเป็นจำนวน 57 พรรค³⁸ ซึ่งพรรคการเมืองที่ขอจดทะเบียนจัดตั้งใหม่หลายพรรคมิได้สะท้อนภาพการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองหรืออุดมการณ์ที่ชัดเจน การเพิ่มขึ้นของสาขาพรรคการเมืองพบปัญหาว่าสภาพความพร้อมที่จะเป็นสาขาพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เช่น ที่ตั้งสำนักงานสาขาไม่เหมาะสม กรรมการสาขาพรรคไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ เป็นต้น เช่นเดียวกับในกรณีการหาสมาชิกพรรค ซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมือง³⁹ ซึ่งในจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองพบว่ามี ความซ้ำซ้อนโดยบุคคลเดียวกับเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรค แม้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะมีได้ห้ามการเป็นสมาชิกเกินกว่าหนึ่งพรรค แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนภาพให้เห็นว่าพรรคการเมืองมีความพยายามที่จะแข่งขันกันหาสมาชิก ซึ่งอาจทำให้การเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคไม่เป็นไปโดยความสมัครใจของบุคคลนั้น

3.2 ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย

พบว่าหลายมาตราในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดและมีได้ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองหรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งหรือนายทะเบียนพรรคการเมือง ในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีอาจหลีกเลี่ยงหรือละเว้นได้ เช่น กรณีการดำเนินการตามมาตรา 42 ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าและพ้น

³⁸ ข้อมูล ณ วันที่ 22 มกราคม 2547.

³⁹ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543 กำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

- (1) จำนวนสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ร้อยละ 35
- (2) จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรค ร้อยละ 30
- (3) จำนวนสมาชิกพรรค ร้อยละ 20
- (4) จำนวนสาขาพรรค ร้อยละ 15

จากตำแหน่ง⁴⁰ ซึ่งปรากฏว่ามีผลกระทบต่อกรมการสาขาพรรคจำนวนมากที่มีได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินภายในกำหนด ทำให้นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมการสาขาพรรคที่ไม่ปฏิบัติตาม อันส่งผลต่อการขยายการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในระยะต่อไปจะกระทำใด้ยากเนื่องจากบุคคลที่พรรคการเมืองทาบทามให้มาเป็นกรมการสาขานั้นไม่ต้องการรับตำแหน่งเนื่องจากกลัวที่จะถูกดำเนินคดี

นอกจากนี้ในเรื่องข้อจำกัดจากการบังคับให้กฎหมายประเด็นที่สำคัญ คือ เรื่องการยุบพรรค ตามมาตรา 65 ซึ่งได้กำหนดให้พรรคการเมืองข่มเล็กหรือยุบด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุตาม (5) ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ในเรื่องไม่จัดการประชุมใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรค เลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค หรือจัดการประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค การไม่สามารถหาสมาชิก 5 พันคน และสาขาพรรค 4 สาขาภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามมาตรา 29 การไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ตามมาตรา 35 และการไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคม ตามมาตรา 62

ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการลงโทษตามมาตรา 65 (5) ยังไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะในเรื่องดังกล่าวนี้ควรให้นายทะเบียนพรรคใช้อำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา 7 ที่กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้เสียก่อนที่จะมีการส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง อีกทั้งมาตรา 27 ก็ยังให้อำนาจนายทะเบียนเตือนเป็นหนังสือได้เมื่อพบว่ามีกรกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งถือเป็นเรื่องที่ร้ายแรงกว่าการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองและจากข้อมูลนับตั้งแต่คณะกรรมการเลือกตั้งเมื่อปี 2541 ได้มีการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นถึง 57 พรรคการเมือง ดังนี้

อันดับหนึ่ง คือ เหตุตามมาตรา 29 คือการไม่สามารถหาสมาชิก 5 พันคนและสาขาพรรค 4 สาขา ภายใน 180 วันนับแต่แต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค เป็นจำนวน 29 พรรค

⁴⁰ ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษตามมาตรา 84 ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง.

อันดับสองคือการยุบพรรคด้วยเหตุตามมาตรา 35 คือการไม่รายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองภายในกำหนดเป็นจำนวน 12 พรรค

อันดับสามคือการยุบพรรคด้วยเหตุตามมาตรา 62 คือการไม่จัดการประชุมใหญ่ตามข้อบังคับพรรคและไม่รายงานการใช้จ่ายเงินกองทุนฯ ภายในกำหนด เป็นจำนวน 5 พรรค

อันดับสี่คือ การยุบพรรคตามมาตรา 26 คือองค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค เป็นจำนวน 4 พรรค

อันดับห้าคือการยุบพรรคตามมาตรา 65 (3) คือการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น เป็นจำนวน 3 พรรค

อันดับหกคือ การยุบพรรคตามมาตรา 65 (1) คือการยุบเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นจำนวน 2 พรรค

อันดับเจ็ดคือ การยุบพรรคด้วยเหตุตามมาตรา 25 คือการไม่จัดประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการที่สำคัญ เป็นจำนวน 1 พรรค

โดยการดำเนินการเพื่อยุบพรรคตามมาตรา 65 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดว่าเมื่อมีเหตุยุบพรรคตามที่ระบุไว้ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน โดยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีเหตุตามมาตรา 29 มาตรา 35 และมาตรา 62 มิได้ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการเรียกบุคคลหรือส่งเอกสารชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมิได้ให้อำนาจนายทะเบียนในการผ่อนผัน ยืดระยะเวลาหรือใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน ดังนั้น จากข้อเท็จจริงที่มีการยุบพรรคการเมืองจำนวนมาก ทำให้ดูเหมือนว่ากฎหมายพรรคการเมืองและการปฏิบัติของนายทะเบียนมุ่งที่จะควบคุมพรรคการเมืองมากกว่าการส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนที่จะรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเจตนารมณ์ทางการเมือง

4. วิเคราะห์มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยผู้เขียนจะขอแบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันตามขั้นตอนของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ระหว่างการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง

1. ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเข้าสู่ตำแหน่งได้ก็แต่โดยการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง เมื่อผ่านพ้นการเลือกตั้งและ "ได้ตัว" ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว "การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน" เป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ของคู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองก็คือ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานทางการเมืองของนักการเมือง โดยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะชี้ให้เห็นว่า "คุณมีอยู่เท่าไร" เมื่อเข้ามา "เล่น" การเมือง และ "คุณมีอยู่เท่าไร" เมื่อ "ออกจาก" การเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดไว้ในมาตรา 291 ให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของตนเอง ของคู่สมรสและของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง โดยในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นต้องเป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดพร้อมด้วยเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมตลอดถึงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาด้วย เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า โดยบัญชีฯ ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วภายใน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่ต้องยื่นบัญชีฯ ส่วนบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามเปิดเผยเว้น แต่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และนอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นไว้ด้วย

หากตรวจสอบพบความผิดปกติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2. ระหว่างการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญได้วางกลไกในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไว้หลายประการด้วยกัน คือ

2.1 การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา หากไม่นับรวมการซักถามและ อภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ และการพิจารณา พระราชกำหนดแล้ว รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีได้โดย

(ก) ตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 183 และมาตรา 187 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งแยก ได้เป็นสองประเภทคือ การตั้งกระทู้ถามทั่ว ๆ ไปที่รัฐมนตรีสามารถตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือ ตอบในราชกิจจานุเบกษาได้ กับการตั้งกระทู้ถามสดที่จะต้องถามและตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร อนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เช่นกันโดยผู้ถามจะต้องแสดง ความประสงค์ว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

(ข) การเปิดอภิปรายทั่วไป มีอยู่ 2 กรณี คือ กรณีตามมาตรา 185 วรรคแรก เพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การเสนอญัตติตามมาตรา 186 วรรค แรก เพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

(ค) คณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบ การดำเนินการของฝ่ายบริหารโดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 189 ให้มีหน้าที่กระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการ มีทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

2.2 การถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นกลไกในการตรวจสอบพฤติกรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีความเหมาะสมหรือสมควรที่จะให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ต่อไป หรือไม่

(ก) เหตุในการถอดถอน ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย (มาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ)

(ข) ตำแหน่งที่ถูกถอดถอน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญ) รวมทั้งตำแหน่งผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

(ค) กระบวนการถอดถอน มีขั้นตอนดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตาม (ข) หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาผู้หนึ่งผู้ใดออกจากตำแหน่ง

(2) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน

(3) เมื่อไต่สวนเสร็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องกลับไปยังวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ อนึ่ง ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงานดังกล่าวให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

(4) การถอดถอนโดยวุฒิสภาจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(ง) ผลของการถอดถอน ผู้ถูกวุฒิสภาถอดถอนจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถูกถอดถอนออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

2.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกระบวนการสำคัญอีกกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) กำหนดไว้ โดยมุ่งที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ จะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดังนี้คือ

(ก) คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณา ได้แก่

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายที่บัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

(ข) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จัดตั้งขึ้นโดยหมวด 10 ส่วนที่ 4 มาตรา 308 ถึงมาตรา 311 แห่งรัฐธรรมนูญ

(ค) กระบวนพิจารณาคดี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีตามข้อ (ก.1) (ก.2) และ (ก.4) มีมูลพอที่จะดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงานเอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนกรณีตามข้อ (ก.3) นั้น ประธานวุฒิสภาสามารถส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ประธานศาลฎีกาต้องเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาให้มาเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

ในการพิจารณาคดี ศาลจะต้องดำเนินการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐาน ต่อเนื่องไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา

(ง) ผลการพิจารณาคดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา สั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินผิดปกติ รวมทั้งสามารถสั่งให้มีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อีกด้วย

3. การพ้นจากตำแหน่ง การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้มีเฉพาะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง ผู้นั้นก็จะถูกตรวจสอบ อีกด้วยการที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อ "พิสูจน์" ให้เห็นว่า ตนมีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงกว่าเมื่อตอนเข้าสู่ตำแหน่งหรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

3.1 การพ้นจากตำแหน่งปกติ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลายที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 1. พ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นบัญชีฯ ภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และหากผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องยื่นบัญชีฯ อีกครั้งหนึ่งใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี

3.2 การพ้นจากตำแหน่งในกรณีตาย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

เมื่อยื่นบัญชีฯ แล้ว กระบวนการและผลก็เป็นเช่นเดียวกับการยื่นบัญชีฯ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้วางกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายกระบวนการ โดยแต่ละกระบวนการก็เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจนำไปสู่กระบวนการถอดถอน และถูกลงโทษทางอาญาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เป็นต้น และปราศจากผู้ที่เข้ามาฉกฉวยและหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบความ

สุจริตของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งบริหารบ้านเมืองทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ตลอดจนได้กำหนดความรับผิดชอบไว้ เช่น

1. **จำกัดสิทธิ** การดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ในกรณีมีข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบในรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

ในกรณีนี้มีนักการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตัดสิทธิไปแล้วหลายราย เช่น คำวินิจฉัยที่ 23/2543 (กรณีนายจิรายู จรัสเสถียร) คำวินิจฉัยที่ 31/2543 (กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) คำวินิจฉัยที่ 19/2544 (กรณีนายประยุทธ์ มหากิจศิริ)

2. **ถอดถอน** จากตำแหน่ง กรณี มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นความรับผิดชอบทางสังคม เป็นเรื่องความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อถือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากบุคคลใดถูกกลโกง ก็ไม่ได้หมายความว่าท่านจะเป็นคนที่มีจิตใจชั่วร้ายแต่ประการใด และไม่ถือเป็นความผิดทางแพ่งหรือความผิดทางอาญา เป็นแต่เพียงรัฐธรรมนูญต้องการกลั่นกรองผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อที่จะทำหน้าที่ใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ

ในภารกิจด้านการสร้างสภาพบังคับ ในเชิงการเมืองของการไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ที่ไม่ตรงต่อความเป็นจริง ให้ต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง และต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้เป็นไป เพื่อการสร้างหลักประกันให้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างตรงประสิทธิภาพและตรวจสอบได้จริง ซึ่งเป็นมาตรการซึ่งเป็นเครื่องมือช่วยตรวจสอบ ชีวัดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวไว้ตั้งแต่ปี 2543 ถึงปัจจุบัน

4.2 มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคภายหลังที่พรรคการเมืองถูกยุบพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดมาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ในหมวด 6 ซึ่งภายหลังที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคตามมาตรา 65 (5) หรือกรณีมาตรา 69 แล้วผู้บริหารพรรคการเมืองต้องถูกมาตรการดังต่อไปนี้

1. หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท (มาตรา 80)

2. กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดรู้อยู่แล้ว แต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 77)

3. พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ใดกระทำการฝ่าฝืน มาตรา 52 หรือมาตรา 53 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำ ทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี (มาตรา 89)

4. ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะขอจัดตั้งพรรคการเมือง ขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น ไม่ได้ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบ (มาตรา 69)

บทกำหนดโทษพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองตามหมวด 6 นี้ ถือเป็นความผิดในทางอาญาอีกบทหนึ่งนอกจากกรณีที่พรรคต้องถูกยุบไปแล้วตามมาตรา 65

มาตรการลงโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะเป็นการลงโทษปรับเฉพาะกรณีของ มาตรา 35 มาตรา 62 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 และมาตรา 53 เท่านั้น โดยมีได้มีการลงโทษปรับตามกรณีของมาตรา 66 ด้วยแต่อย่างใด

พรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 (5) หรือมาตรา 66 อันเนื่องมาจากสาเหตุเพราะไม่รายงานการดำเนินงานของพรรคภายในรอบปีปฏิทินตามมาตรา 35 หรือไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตาม มาตรา 62 หรือการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสำหรับการจำกัดสิทธิในมิให้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบพรรค ก็เป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นเท่านั้น แม้จะต้องถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 69 ก็ตาม แต่คณะกรรมการบริหารพรรคก็ยังคงสามารถที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ โดยการเป็นสมาชิกพรรค นั้นหมายความว่าหากบุคคลเหล่านั้นได้ไปอยู่ในพรรคการเมืองอื่นโดยการเป็นสมาชิกพรรค และได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศโดยการเป็นรัฐมนตรี ผู้ช่วยรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นใดก็ได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 69 ยังไม่มีความสมบูรณ์

หากวิเคราะห์กับมาตรการลงโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 แล้วจะเห็นความแตกต่างกันอย่างแท้จริง เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองไปเลยซึ่งไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกเป็นเวลา 5 ปี แต่ผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค ตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 และมาตรา 66 ก็ยังสามารถมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อีก ดังนั้น มาตรการลงโทษผู้บริหารพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงเป็นบทบัญญัติที่ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและปฏิรูปทางการเมืองของพรรคการเมืองในประเทศไทย

การสิ้นสุดหรือถูกยุบพรรคการเมือง อันเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองซึ่งมิได้เกิดจากเจตจำนงของความต้องการเลิกพรรค แม้กฎหมายจะมีได้บังคับว่าห้ามคณะกรรมการบริหารพรรคไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น แต่เจตนารมณ์ของการรวมตัวก่อตั้งพรรคมีความเห็นแตกต่างกันอาจทำให้การทำงานเป็นไปได้อย่างยากลำบาก ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมา โดยมีการรวมตัวของเหล่าบุคคลที่มีอุดมการณ์อันเดียวกันและตั้งใจเป็นพรรคการเมืองที่ดี ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนา การบริหารจัดการกิจการของพรรคจึงควรให้พรรคมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้น มากกว่าการจำกัดสิทธิห้ามตามมาตรา 69 ซึ่งไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

5. สรุป

ดังนั้นเมื่อเราวิเคราะห์จากบทที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการวิจัยศึกษาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าการแบ่งการลงโทษไว้หลายระดับ และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาโดยรวมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองจะพบว่ามีปัญหาอันเกิดจากสาเหตุ 2 ข้อใหญ่ ๆ⁴¹ คือ

1. ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองคือ

⁴¹ กฤษ เอื้องวงศ์. “กฎหมายพรรคการเมือง : ควบคุมหรือส่งเสริมพรรคการเมือง” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม 2546, หน้า 19 - 21.

1.1 ปัญหาการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมืองที่มีความละเอียดมากเกินไป เช่น การหาสมาชิกหรือการจัดตั้งสาขาให้ครบภายในกำหนดเวลา 180 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามมาตรา 29 การรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองภายในรอบปีปฏิทินตามมาตรา 35 หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคตามมาตรา 25 การกำหนดองค์กรประชุมใหญ่ของพรรคตามมาตรา 26

1.2 ปัญหาการจำกัดสิทธิในการขอจัดตั้งพรรคใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่นเป็นเวลา 5 ปีตามมาตรา 69

เมื่อวิเคราะห์จากสภาพปัญหาต่าง ๆ แล้ว ควรมีแนวทางให้แก้ไขข้อกฎหมายที่จะทำให้การดำเนินการทำงานของพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยดี ควรมีการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย

1. ส่วนที่สามารถแก้ไขได้ในทันที

1.1 แก้ไขประกาศระเบียบกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่กำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยกำหนดมาตรฐานในการจัดสรรเงินให้เท่าเทียมกันทุกพรรคการเมือง

1.2 ออกระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลการดำเนินการของพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้มีบทบัญญัติตามมาตรา 7 อยู่แล้ว ดังนั้น ควรที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นผู้กำกับดูแลเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะมีการเสนอให้ยุบพรรคการเมือง

2. ส่วนที่ต้องเสนอให้แก้กฎหมาย

2.1 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เคร่งครัด ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของพรรคการเมืองอย่างมาก โดยควรแก้ไขให้ขยายระยะเวลาในการหาสมาชิกหรือการจัดตั้งสาขาพรรคออกไปเป็นระยะเวลา 360 วัน นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง

2.2 กรณีของมาตรา 69 ระบุเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรา 35 มาตรา 62 มาตรา 66 ควรแก้ไขโดยแยกลักษณะของการกระทำที่เกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมืองกับการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกจากมาตรา 69 โดยคงบัญญัติให้การจำกัดสิทธินั้นเพียงเฉพาะการกระทำตามมาตรา 66 เท่านั้น

2. ปัญหากระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานภายในของพรรคการเมือง

ปัญหากระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานภายในของพรรคการเมืองกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมือง คือ

2.1 ปัญหาโครงสร้างของพรรคการเมือง ซึ่งคงต้องยอมรับว่าโครงสร้างของพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้นมีความแตกต่างกัน การจะให้ทุกพรรคการเมืองมีแนวทางการปฏิบัติที่เหมือนกันย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะความเข้มแข็งนั้นอยู่ที่รากฐาน ศักยภาพ ของพรรคและกำลังความสามารถของสมาชิกพรรค การที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวเดียวกันย่อมทำให้พรรคเล็ก ๆ ที่ยังไม่แข็งแกร่งทางการเมืองอาจต้องประสบปัญหาจากการปฏิบัติตามกฎหมาย

2.2 การดำเนินกิจกรรมภายในของพรรคการเมืองควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ กฎหมายไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดซึ่งอาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

จากการที่กล่าวมาแล้วคงจะเห็นได้ว่าแนวทางของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองมีปัญหาและมีแนวทางแก้ไขอย่างไร ซึ่งภาพรวมของการวิเคราะห์ทั้งหมดจะขอกว่าในบทที่ 5 ซึ่งเป็นการสรุปและเสนอแนะ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เมื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พบปัญหาความไม่เหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายหลายประการ คือ

ปัญหาการยุบพรรคตามมาตรา 65 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุตาม (5) ได้แก่ การไม่ดำเนินการตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ในเรื่องไม่จัดการประชุมใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรค เลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค หรือจัดการประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับพรรค การไม่สามารถหาสมาชิก 5 พันคน และสาขาพรรค 4 สาขาภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามมาตรา 29 การไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคมของทุกปีตามมาตรา 35 และการไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมตามมาตรา 62 ซึ่งที่ผ่านมา มีพรรคการเมืองถูกยุบพรรค 57 พรรค และพบว่าเหตุที่พรรคการเมืองถูกยุบมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ เหตุตามมาตรา 29 คือการไม่สามารถหาสมาชิก 5 พันคนและสาขาพรรค 4 สาขาภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรค เป็นจำนวน 26 พรรค อันดับสองคือการยุบพรรคด้วยเหตุตามมาตรา 35 คือการไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนด เป็นจำนวน 12 พรรค

โดยการดำเนินการเพื่อยุบพรรคตามมาตรา 65 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดว่าเมื่อมีเหตุยุบพรรคตามที่ระบุไว้ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรานี้ มิได้ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการเรียกบุคคลหรือส่งเอกสารชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย

การไม่รายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา 35 เป็นมาตรการลงโทษที่เข้มงวด อีกทั้งไม่ต้องการพิสูจน์ว่าจงใจไม่ยื่นหรือไม่ เพียงแต่ไม่ยื่นภายในกำหนดเวลาก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้แล้ว ดังนั้น ก่อนมีการส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงควรให้นายทะเบียนพรรคใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 7 เพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานได้ หรือในกรณีของมาตรา 25 ที่ต้องการประชุมใหญ่ของพรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค เปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค หรือกรณีมาตรา 26 เป็นบทบัญญัติกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรค ดังนั้น ถ้าในการประชุมใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ แต่ที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามบัญญัติไว้ ก็เป็นเหตุให้พรรคการเมืองถูกยุบพรรคได้ การบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับให้พรรคการเมืองดำเนินงานและบริหารกิจการภายในพรรคให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ซึ่งในด้านหลักการแล้วพรรคแต่ละพรรคย่อมมีหลักการบริหารงานที่แตกต่างกับพรรคอื่นได้ ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ควรมีบทบัญญัติในด้านการดำเนินกิจการของพรรคที่ละเอียดจนเกินไป

ปัญหาการไม่สามารถหาสมาชิก 5 พันคนและสาขาพรรค 4 สาขาภายใน 180 วันนับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งพรรคตามมาตรา 29 อันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรค เป็นสิ่งที่สำคัญเพราะการกำหนดระยะเวลาอันจำกัดนั้นทำให้พรรคการเมืองต้องเร่งหาสมาชิกและต้องมีการเปิดสาขาให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสาขาพรรคการเมือง คือที่ตั้งสำนักงานสาขาไม่เหมาะสม กรรมการสาขาพรรคไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ เป็นต้น เช่นเดียวกับกรณีการหาสมาชิกพรรคซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในการจัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองซึ่งพบว่ามีความซ้ำซ้อนโดยบุคคลเดียวกันเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรค แม้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะมีได้ห้ามการเป็นสมาชิกเกินกว่าหนึ่งพรรค แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนภาพให้เห็นว่าพรรคการเมืองหลายพรรคมีความพยายามที่จะแข่งขันกันหาสมาชิกในเชิงปริมาณ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพ

ปัญหาการจำกัดสิทธิของผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคเป็นเวลา 5 ปีตามมาตรา 69 โดยนำสาเหตุของการไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคตามมาตรา 62 หรือไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามมาตรา 35 มาบัญญัติรวมอยู่ด้วยทำให้เกิดปัญหาในด้านการปฏิบัติงานของผู้บริหารพรรคการเมือง เพราะในบางกรณีการเข้ามีส่วนร่วมในเรื่องที่สำคัญต้องการประชุมและข้อบังคับพรรคกำหนดว่าจะมีสิทธิออกเสียงได้ต้องเป็นกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น นอกจากนั้นการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองก็ไม่เป็นเรื่องที่ร้ายแรงอันจะมีผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ข้อเสนอแนะ

ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า การที่จะให้พรรคการเมือง ผู้บริหารพรรคการเมือง ทำหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของประชาชนว่าพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองจะทำหน้าที่แทนประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น มาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังขาดความสมบูรณ์ นอกจากที่จะต้องแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเพิ่มเติมดังนี้

1. การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมืองของผู้บริหารพรรค

มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติห้ามผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง (ประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณยูพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์) ที่ต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 มิให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1.1 ห้ามขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่
- 1.2 ห้ามเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง
- 1.3 ห้ามมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่

ทั้งนี้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

โดยเฉพาะในกรณีของมาตรา 35 หรือมาตรา 62 เป็นส่วนของการดำเนินกิจการบริหารของพรรคการเมือง ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะว่าควรมีการแยกทั้งสองมาตราออกจากการบัญญัติไว้ในมาตรา 69 โดยคำนึงถึงเรื่องของลักษณะการกระทำของพรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองว่าลักษณะของการกระทำไม่อยู่ในกรณีร้ายแรงอย่างเช่นการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63 ได้กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ในการสั่งยุบพรรคการเมืองมีอยู่กรณีเดียว ซึ่งระบุว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเมื่อได้สั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวแล้ว ต่อจากนั้นศาล

รัฐธรรมนูญยังมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจ สั่งให้ยุบ หรือ ไม่สั่งให้ยุบ พรรคการเมืองนั้นก็ไม่ได้ไม่ว่าจะต้องสั่งยุบสถานเดียวเสมอไป

แสดงให้เห็นว่า การสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่ว่าจะกระทำกันได้ง่าย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยุบพรรคการเมือง ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ มากมาย ทั้งที่เป็นสมาชิกธรรมดาเป็นกรรมการบริหาร เป็นผู้ก่อตั้งพรรคหรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองนั้นในตอนที่เสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งจากประชาชนไม่เฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้นแต่รวมไปถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ไปออกเสียงลงคะแนนเลือก ขนาดพรรคการเมืองที่ได้กระทำความผิดร้ายแรง ถึงขั้นมีการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ซึ่งถูกสั่งให้เลิกการกระทำแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่สั่งยุบพรรคการเมืองนั้นก็ได้อีก

ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 ที่มิใช่เป็นการกระทำขั้นรุนแรงและไม่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ไม่สมควรที่จะบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น

ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่น และการวินิจฉัยอันมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอำนาจและเพิ่มเงื่อนไขใหม่ ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ย่อมเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านกระบวนการตามมาตรา 313 ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2. การพัฒนาขีดความสามารถของนายทะเบียนพรรคการเมือง

เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศไทยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มุ่งขจัดพรรคเล็กดังที่เคยเป็นมา ซึ่งให้บุคคล 15 คนมีโอกาสดังพรรคการเมืองได้ (มาตรา 328 (1)) และห้ามมิให้นำเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง (มาตรา 328 (2)) เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญนี้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเกิดขึ้นและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ แม้จะยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชน หลักการนี้จะมีส่วนช่วยให้การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละกลุ่มการเมืองและเติบโตไปตามคุณภาพและผลงาน ดังนั้น ในส่วนของการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

อันเป็นเหตุของการยุบพรรคตามมาตรา 65 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คือ มาตรา 25 ต้องมีการประชุมใหญ่ของพรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค เปลี่ยนแปลงข้อบังคับ มาตรา 26 การกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรค มาตรา 29 ได้มีการกำหนดมาตรการเร่งรัดให้พรรคเล็กต้องขยายให้ใหญ่ขึ้นโดยภายใน 180 วันนับแต่วันที่ นายทะเบียนรับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมือง จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และต้องมีสาขาพรรค อย่างน้อยภาคละ 1 สาขา มาตรา 35 รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี มาตรา 62 การรายงานการใช้ จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อ คณะกรรมการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป โดยทั้งหมดล้วนเป็นเรื่องการปฏิบัติงาน ภายในของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีโอกาสเป็นพรรคที่ดี ไม่ต้องถูกยุบพรรคโดยง่าย ดังนั้นจึงควรให้นายทะเบียนได้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามมาตรา 7 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการ แก้ไข โดยเสนอให้เพิ่มอำนาจนายทะเบียนในการแจ้งเตือนเป็นหนังสือสำหรับการดำเนิน กิจการภายในของพรรคเสียก่อน ซึ่งหากปรากฏต่อมาภายหลังจากที่นายทะเบียนได้มีการแจ้งเตือน เป็นหนังสือแล้วพบว่าพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องก็ควร ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองต่อไป อีกทั้ง การเพิ่มอำนาจให้นาย ทะเบียนสามารถใช้ดุลยพินิจก็จะทำให้พรรคการเมืองได้มีการพัฒนาตนเอง ปรับปรุงแก้ไข โครงสร้างการบริหารงานภายในพรรคซึ่งบุคลากรยังไม่มีความรู้และความชำนาญโดยเฉพาะการ ปฏิบัติหน้าที่ จึงควรต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้เป็นกฎหมายหลักด้วย

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2536
- กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช. 2520
- กระมล ทองธรรมชาติ. การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มาสเตอร์เพลส, 2531
- _____. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531
- ✓โกเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543
- ✓จรูญ สุภาพ และคณะ . การเมืองการปกครองยุโรป อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนเนลักซ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523
- เจษฎา ณะระนอง. ฐานข้อมูล พรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542
- เขาวนระ ไตรมาส. พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง - หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา. 2540
- คำรวิ์ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2539
- ✓บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2542
- บรรพต วีรสัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2523
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญนำรู้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2542
- _____. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538
- ✓บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538

- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช. 2524
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519
- _____. **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515
- _____. **บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2519
- มนตรี รูปสุวรรณ. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542
- วิชัย ตันศิริ. **รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทยกรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา, 2540
- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. **การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บริษัท เอ.พี กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2544
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- เสิดา สอนศรี และคณะ. **พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย**. สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545
- สุภูมิ นवलสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. **การเมืองและการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541
- ✓ สุจิต บุญบงการ. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2517
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545
- หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บางสะพานการพิมพ์. 2512

✓ หยุต แสงอุทัย. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์นิเทศ, 2517

_____. **รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2503

คู่มือการจัดตั้งพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2542

คู่มือปฏิบัติงานของพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544

วารสาร

กฤษ เอื้อวงศ์. “กฎหมายพรรคการเมือง : ควบคุมหรือส่งเสริมพรรคการเมือง” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 8, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม 2546

_____. “สมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 8, ฉบับที่ 6. สิงหาคม – กันยายน 2546

_____. “หลักความโปร่งใสกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 7, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม 2545

จิระ บุญพจนสุนทร. “กกด. ด้านพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ” **วารสารการเลือกตั้ง** ปีที่ 4, ฉบับที่ 30. พฤษภาคม 2544

• ธนิศร์ ศรีประเทศ. “การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง” **วารสารการเลือกตั้ง**. ปีที่ 3, ฉบับที่ 33. สิงหาคม 2544

ธีระ สุธีวราราม. “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง” **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 29, ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2542

บรรเจิด สิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส” **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**. ปีที่ 1, ฉบับที่ 2. พฤษภาคม - สิงหาคม 2542

✓ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน” **วารสารนิติศาสตร์**. ปีที่ 19, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2532

ปกครอง สุนทรสุทธิ. “การจัดตั้งพรรคการเมืองเปรียบเทียบไทย - ออสเตรเลีย” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 7, ฉบับที่ 4. เมษายน – พฤษภาคม 2545

_____. “พรรคการเมืองเยอรมัน” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 7, ฉบับที่ 6. สิงหาคม – กันยายน 2546

- ไพศาล กุมาลย์วิสัย. “วิจารณ์กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” **คฤพาท. ฉบับที่ 4. 2511**
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” **วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2543**
- สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. “พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งท้องถิ่น” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 5. มิถุนายน – กรกฎาคม 2546**
- สมศักดิ์ สุริยมงคล. “การสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมือง” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 7, ฉบับที่ 3. กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2545**
- สุจิต บุญบงการ. “กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง” **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 5, ฉบับที่ 7. เล่มที่ 31. กันยายน – ตุลาคม 2546**
- สุเทพ พรหมวาส. “บทบาทของพรรคการเมือง” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 4. เมษายน – พฤษภาคม 2546**
- สุเทพ พรหมวาส. “บทบาทของพรรคการเมือง” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 6, ฉบับที่ 6. สิงหาคม – กันยายน 2544**

ข่าวในหนังสือพิมพ์

- “ศาลรัฐธรรมนูญกับกรณีการยุบรวมพรรค” **กรุงเทพธุรกิจ. 20 กรกฎาคม 2544, หน้า 14**
- “การเกิดและดับของพรรคการเมือง การรวมและแยกของปัจจัยทางการเมือง” **ผู้จัดการรายวัน. 9 เมษายน 2545, หน้า 9**

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ 3)
ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543

เอกสารอื่น ๆ

- เจษฎา ณะรอง. “ฐานข้อมูลพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ศูนย์วิจัย
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการ
ปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กันยายน 2538
- สมบูรณ์ สุขสำราญ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “รายงานการวิจัยเรื่องการให้เงินอุดหนุน
พรรคการเมือง” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2539
- ยุวรัตน์ กมลเวชช์. “การพัฒนาการเมืองในด้านการเลือกตั้ง : การพัฒนาประเทศ” เอกสารวิชาการ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522
- อัครเมศวร์ ทองนวล และ คณะ. “รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง” จัดพิมพ์โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
2541
- หนังสือที่ระลึกในการที่รับสภาได้รับพระราชทานผ้าพระกฐิน ไปถวายพระภิกษุที่จำพรรษา
ณ วัดเทพธิดารามวรวิหาร กรุงเทพมหานคร วันที่ 27 ตุลาคม 2543. พิมพ์ที่กองการพิมพ์
สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543

วิทยานิพนธ์

- จิตติ เกษมศิริวัฒน์. “ปัญหากฎหมายในการควบพรรค” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534
- สมโภช อ่องจันทร์. “กฎหมายแสดงทรัพย์สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2546

อินเทอร์เน็ต

- [www. Concourt.or.th](http://www.Concourt.or.th) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
- www. Ect. go th พรรคการเมือง

ภาษาอังกฤษ

Books

Alfred de Grazia in Julius Gould and W.E.Kold. **A Dictionary of Social Science**. Free Press of Eleneo, 1995.

Ranney, Austin. **The Governing of Men (revised edition)**. New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965.

Finer, Hernan. **The Theory and Practice of Modern Government**. New York : Holt, Rinehart & Winston, 1949.

Duverger, Maurice . **Party Politics and Pressure Groups**. (แปลโดย Robert Wagoner). New York : Thomas Y. Cromell Company Inc., 1972.

Duverger, Maurice. **Political Parties in Western Democracies and Activities in the Modern State**. London : Methon, 1964.

Bendix, Reinhard, Weber, Max. **An Intellectual Partrait**. London : Lawe and Brydone, 1966, Max Weber. **Theory of Social and Economic organization**. London : Hadge, 1947, Translated by A.R. Hunderson and T. Parsons.

ประวัติผู้เขียน

นายพรชัย ชาติวากร เกิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2501 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหงในปีการศึกษา พ.ศ. 2524 แล้วเข้าศึกษาต่อในหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เมื่อ พ.ศ. 2542

D
P
U