

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง:  
ศึกษากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42

อาสินีพัฒน์ บัวสรวง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**Legal Problems on The Dissolution of The Political Parties:**

**A Case Study of The Organic Act On Political Parties**

**B.E. 2550 (2007) section 42**

**Arsineepat Buasruang**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงและมีความสมบูรณ์ได้ เกิดจากการได้รับความอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา นอกจากนั้นได้กรุณาให้คำแนะนำ ข้อปรับปรุง ให้คำปรึกษาตอบข้อซักถาม ตลอดจนช่วยตรวจสอบพร้อมในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ด้วยจิตวิญญาณของความเป็นอาจารย์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและคำชี้แนะในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ให้ความรู้ในการเขียนวิทยานิพนธ์และให้ข้อเสนอแนะและคำชี้แนะอันทรงคุณค่าในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ผู้สอนทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณในความมีน้ำใจของคุณกนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์ ที่คอยให้ความช่วยเหลือใส่ใจในทุกๆ เรื่องตลอดมาและที่สำคัญไม่เคยทอดทิ้งกัน และขอขอบคุณในความช่วยเหลือจากคุณพศธร พันธุ์สุวรรณ คุณจักรพงษ์ อยู่เย็น และขอขอบคุณสาขาวิชานิติศาสตร์ ท่านอาจารย์ทุกท่านเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา รวมถึงพี่น้องนักศึกษารุ่น 51 ที่ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือตลอดมา

เหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่สำคัญยิ่งคือ คุณเจดสิทธิ์ หิรัญคุณแม่จิรวรรณ บัวสรวง และทุกคนในครอบครัวที่เป็นดั่งจุดหมายในชีวิต ให้การสนับสนุนในการศึกษามาโดยตลอด คอยเป็นแรงผลักดันและเป็นกำลังใจให้ จนเป็นผลให้การศึกษาในระดับมหาบัณฑิตสำเร็จลุล่วงในที่สุด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาวิชานิติศาสตร์ คุณความคิดทั้งหลายนี้ขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดาที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง รวมถึงผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อาสินีพัฒน์ บัวสรวง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง
กิตติกรรมประกาศ .....	จ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง .....	8
2.1 ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง .....	8
2.1.1 ลักษณะของพรรคการเมือง .....	11
2.1.2 องค์ประกอบของพรรคการเมือง .....	14
2.1.3 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง .....	14
2.1.4 ผลดีของการมีพรรคการเมือง .....	17
2.1.5 เหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกล้มไป.....	20
2.2 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง .....	22
2.3 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง .....	24
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย .....	25
2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน .....	56
2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิดิน โยบาย .....	67

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย .....	74
2.4.1 ก่อนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 .....	74
2.4.2 ในช่วงการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถึง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524.....	76
2.4.3 ในช่วงการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 .....	82
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย และต่างประเทศ .....	86
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย .....	86
3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	87
3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	96
3.2 การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	102
3.3 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ .....	115
3.3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	116
3.3.2 ประเทศสเปน .....	125
3.3.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี .....	134
3.4 หลักสากลของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง....	137
4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนิน กิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และแนวทางแก้ไขปัญหา .....	141
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงาน การดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองขัดกับระบอบประชาธิปไตย .....	142
4.1.1 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงาน ของพรรคการเมืองขัดกับหลักประชาธิปไตย .....	143
4.1.2 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงาน ของพรรคการเมืองขัดกับหลักเสรีภาพ .....	147

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักความได้สัดส่วน .....	153
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักนิติธิบาย .....	159
4.4 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 .....	162
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	167
5.1 บทสรุป .....	167
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	174
บรรณานุกรม .....	177
ประวัติผู้เขียน .....	184

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42
ชื่อผู้เขียน	อาสินีพัฒน์ บัวสรวง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ความเป็นมาของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง และศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 และมาตรา 93 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง ภายในกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมทั้งศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ต่างประเทศมาพิจารณาแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า การยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงาน ภายในกำหนดระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อเปรียบเทียบกับหลัก ประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน หลักนิติธิปไตย และหลักสากลของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดกับ หลักการดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงไม่ควร มีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานรุนแรง เกินไป เพื่อให้อุดมการณ์หรือเจตจำนงของประชาชนอันมีพรรคการเมืองเป็นตัวแทนยังอยู่ และสามารถนำอุดมการณ์และเจตจำนงของประชาชนมาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อย่างราบรื่น โดยไม่ให้เกิดเหตุแทรกแซงสะดุดหยุดชะงักกลางคัน เพียงเพราะเหตุที่ไม่ใช่เหตุ ร้ายแรงอันเป็นการทำลายวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้นำเสนอแก้ไขโดยควรยกเลิกเหตุยุบพรรค การเมืองกรณีการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และให้คงโทษปรับทาง ปกครองตามมาตรา 124 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ไว้

Thesis Title	Legal Problems on The Dissolution of The Political Parties: A Case Study of The Organic Act On Political Parties B.E. 2550 (2007) section 42
Author	Arsineepat Buasruang
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

### **ABSTRACT**

This thesis aims at studying legal concepts, thought of principles and background of the establishment and dissolutions of political parties and studying of The Organic Act On political Parties B.E. 2550 (2007) section 42 and 93 which relates to dissolutions of political parties due to the non- submitting an accurate report of the political party's activities within the prescribed time frame without reasonable reason, including studying of background of thought and principles from foreign countries in order to analyze , suggest and give recommendations for providing more efficient Thai laws principles.

From the survey of the study, the author found out that, in comparison to the rule of Democracy, Liberties, Proportionality, Legal policy and the International Covenant On Civil and Political Rights (ICCPR) rules, the principles of dissolutions of political parties due to non-submitting of the activities report within prescribed time period as provided in section 42 paragraph 2 and section 93 of the Organic Act On political Parties B.E. 2550 (2007) are not complying with those principles mentioned. Therefore, as to maintain the ideal and the will of citizens representing by political parties and as to apply the will and ideal of citizens smoothly without unreasonable interferences which deemed to destroy the rule of democracy, the punishment of non-submitting activities report of political parties under the Organic Act On political Parties B.E. 2550 (2007) should not be provided too severely.

The suggestions of this thesis is to revise and reconsider the punishment of non-submitting activities report of political parties under the Organic Act On political Parties B.E. 2550 (2007) section 42 paragraph 2 and to sustain principles of administrative damages defined in section 124 paragraph 2 of the Organic Act On political Parties B.E. 2550 (2007).



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2498 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้โดยง่าย มีการแข่งขันกันทางการเมือง เพื่อคัดเลือกคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล ทำหน้าที่ในการสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง อันเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน พรรคการเมืองเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศและช่วยให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง เป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความมุ่งหมาย<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไว้ในมาตรา 65<sup>2</sup> โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนและเห็นความสำคัญของพรรคการเมืองในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน (Participatory Political Linkage) สร้างเป็นเจตนารมณ์ทางการเมือง และยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคไว้ในมาตรา 68<sup>3</sup> และมาตรา 237<sup>4</sup> บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีข้อสังเกตว่า ในมาตรา 68 บัญญัติถึงเหตุที่

---

<sup>1</sup> จาก *การเมืองไทย* (น.429-430), โดย สมบัติ ชำรงชัญวงศ์.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 65 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 68 บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดย

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพียงกรณีเดียวคือ พรรคการเมืองกระทำการเพื่อ  
 ลมล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้  
 หรือเพื่อให้ใดมาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติ  
 ไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42  
 ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น  
 เกินเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองใน  
 รอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือน

วิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มีใด

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิ  
 เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการ  
 กระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาล  
 รัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามวรรคสาม ให้  เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัว  
 หน  พรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง  
 เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว  าว

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 237 ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน  
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา  
 หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและ  
 เที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือ  
 กรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยให้ หรือทราบถึงการกระทำนั้น แลแล้ว มิได้  
 ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้  
 ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตาม  
 มาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้า  
 พรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งยุบพรรค  
 การเมือง

มีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานของพรรคการเมืองว่ามีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง หากไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น<sup>5</sup> และมาตรา 93<sup>6</sup> ได้กล่าวถึงการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุพรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ การไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 42

การยุบพรรคการเมืองนั้น แม้จะเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก ก็ย่อมกระทบต่อหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง และหากเป็นการยุบพรรคการเมืองขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ซึ่งมีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคการเมืองนั้นกำลังทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชนในระบบการเมืองอย่างเป็นทางการอยู่ด้วยนั้น การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะไม่ยื่น

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 42 ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน

เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 93 ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง หรือมาตรา 82 ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 42 จึงขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รับรองความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน การยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นเพียงมาตรการเชิงป้องปราม (Deterrent measure) ที่ทำให้พรรคการเมืองต่างต้องยอมปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้ ถือเป็นมาตรการที่ชอบธรรมอันทำให้บรรลุเป้าหมายของระบบการควบคุมตรวจสอบ และถูกรัฐควบคุมตามบทลงโทษ

เมื่อได้พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่าการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองส่งผลทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุผลดังกล่าวไม่ใช่มาตรการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้เลย จึงเป็นมาตรการที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความร่วมมือร่วมทางทางการเมือง หลักความได้สัดส่วน หลักนิติธิปไตย และหลักสากลของกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีมาตรการอื่นที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการยุบพรรคการเมืองอยู่อีก และสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายของระบบการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการได้เช่นเดียวกัน เช่น การลงโทษปรับทางปกครองแก่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรค การดำเนินคดีอาญาแก่หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือการให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติให้มีการยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะกระทำผิดในเรื่องการไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการก้าวข้ามขั้นตอนการเลือกใช้มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดียุบพรรคการเมืองหลายคดีว่าการที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองขัดกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ต้องยุบพรรคการเมือง โดยไม่มีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเหตุเป็นผลเพียงพอหรือขัดกับหลักทฤษฎีในระบอบประชาธิปไตย

ในต่างประเทศมีกฎหมายพรรคการเมือง แต่จากการศึกษากฎหมายพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่ามีเพียงประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเท่านั้น ที่มีกฎหมายพรรคการเมืองควบคุมการจัดตั้ง การสิ้นสุด และการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง โดยกำหนดหน้าที่ให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการประจำปีหรือเอกสารอื่นที่คล้ายคลึงกันให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลพรรคการเมือง เพื่อพิสูจน์ตรวจสอบว่าการดำเนินการต่างๆ ของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-party Democracy) หรือมีการดำเนินกิจกรรมใดที่อาจเป็นภัยต่อระบอบ

การปกครองหรือการดำรงอยู่ของรัฐ และมีกฎหมายเอาผิดกับหัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานแล้วไม่ดำเนินการจัดส่งหรือรายงานเท็จ โดยกำหนดโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากพิจารณาบทบัญญัติของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่า บทลงโทษของประเทศไทยมีความรุนแรงกว่าของต่างประเทศ ชัดกับหลักทฤษฎีในระบบอบประชาธิปไตย จึงเห็นควรทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองกรณีดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีในระบบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาว่าพรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายๆ กัน หรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันรวมตัวกันเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกัน การที่พรรคการเมืองเพียงไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง จึงไม่สมควรเป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรค จากที่ได้กล่าวแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาปัญหา ดังนี้

1. การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองขัดกับหลักประชาธิปไตย
2. การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองขัดกับหลักเสรีภาพ
3. การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองขัดกับหลักความได้สัดส่วน และ
4. การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองขัดกับหลักนิติธิปไตย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดความเป็นมาของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 และมาตรา 93 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีผลอันสมควร

3. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่างประเทศมาพิจารณาแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้ยุบพรรคการเมืองกรณีที่พรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เหตุดังกล่าวจึงขัดกับหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธิปไตย เป็นต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา พัฒนาการของหลักการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 42 วรรคสอง ประกอบมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และศึกษาถึงหลักประชาธิปไตย, หลักเสรีภาพ, หลักความได้สัดส่วน, หลักนิติธิปไตย และหลักสากลของกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แนวความคิดในการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน และสาธารณรัฐเกาหลี อันนำมาสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิด หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในประเทศไทย

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยเอกสาร ( Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าในเชิงทฤษฎีและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งได้มาจากค้นคว้าจากคำพิพากษาของศาล คำสั่งของศาล หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ ข่าวจากการสัมภาษณ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยมีแหล่งข้อมูล คือ หน่วยงานราชการ ห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดในมหาวิทยาลัยต่างๆ ห้องสมุดในหน่วยงานราชการ

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 และมาตรา 93
3. ทำให้ทราบแนวความคิดและหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางประกอบในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง

ระบอบประชาธิปไตยนั้น มีการรวมตัวของบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อร่วมกันกระทำกิจกรรมทางการเมือง เรียกการรวมตัวของกลุ่มนี้ว่า “พรรคการเมือง” ซึ่งแม้แต่ในประเทศที่นำหลักศาสนามาเป็นกฎหมายในการปกครองประเทศ ก็ยังมีการนำระบบพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับใช้อำนาจทางการเมืองภายในประเทศ<sup>1</sup> และจากพฤติกรรมของบุคคลที่รวมตัวเป็นพรรคการเมืองนี้เอง มีนักวิชาการจำนวนมากทำการศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคลในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง มีการศึกษาถึงที่มา แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองจำนวนมาก และทำให้รู้ถึงวิวัฒนาการการกำเนิดพรรคการเมือง จนกระทั่งตกผลึกเป็นหลักกฎหมายที่มีผลเป็นการรับรองสถานะความมีตัวตนของพรรคการเมือง อีกทั้งยังได้มีการกำหนดกฎหมายหลายประการเพื่อบังคับให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับการลงโทษ

#### 2.1 ความหมายและความสำคัญของพรรคการเมือง

วิวัฒนาการการกำเนิดของพรรคการเมือง จากหลักฐานที่ได้มีการศึกษากันมาพบว่า ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1850 แม้ว่าจะก่อนหน้านี้ประเทศในยุโรปหลายๆ ประเทศจะมีการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบของกลุ่มสมาคม หรือสโมสร เช่น สมาคมปรัชญา สมาคมแห่งพวกผู้ดี สมาคมพวกเจ้าขุนมูลนาย สมาคมผู้แทนราษฎร เป็นต้น แต่ก็ยังไม่ปรากฏรูปแบบของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ในเวลาต่อมาสมาคมทางการเมืองทั้งหลายเหล่านี้ได้มีวิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ เช่น ในประเทศอังกฤษ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1773 ผู้นำกรรมกรต่างพากันก่อตั้งสมาคมกรรมกรขึ้นเพื่อใช้ในการต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้าง ซึ่งในเวลาต่อมาสมาคมกรรมกรดังกล่าวได้ขยายบทบาทและอำนาจของตนขึ้นมาเป็นสหภาพแรงงาน (Union) เพื่อการต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และในท้ายที่สุด กิจกรรมของสหพันธ์แรงงานดังกล่าวก็มีส่วนก่อให้เกิดพรรค

<sup>1</sup> จาก สารานุกรมเสรี วิกีพีเดีย ราชวงศ์ปาห์ลาวี, 2 กันยายน 2555 , <http://th.wikipedia.org>



แรงงาน (The Labour Party) ขึ้นในปี ค.ศ. 1899<sup>2</sup> สำหรับประเทศไทยได้มีการรวมตัวของบุคคล เป็นพรรคการเมืองขึ้นครั้งแรกในประมาณปี พ.ศ. 2488 ตั้งเป็นพรรคการเมืองชื่อว่า พรรคก้าวหน้า จัดตั้งโดย หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมือง ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเป็นไปตามการพัฒนาของสังคมในแต่ละรัฐ มีทั้งลักษณะที่เหมือนกัน หรืออาจแตกต่างกันออกไป การทำความเข้าใจในทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นรากฐานองค์ความรู้ที่สำคัญ อันจะนำไปใช้วิเคราะห์หาคำบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

คำว่า “พรรคการเมือง” มาจากภาษาอังกฤษว่า “Political Party” และภาษาฝรั่งเศสว่า “Parti Politique” ซึ่งเป็นคำที่มีมาจากภาษาละติน คำว่า “Pars” ซึ่งแปลตามตัวว่า “ส่วน” พรรคการเมืองจึงหมายความว่า “ส่วน” ของราษฎรหรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองนั่นเอง<sup>3</sup> ในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นั้น กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 2 (1) ประโยคแรกว่า “พรรคการเมือง คือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะ เวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ และประสงค์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ” หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของขนาดและความเป็นปีกแผ่นของการจัดองค์กร ในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุ เป้าหมายที่วางไว้” ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พรรคการเมือง คือ การที่บุคคลเข้าร่วมกลุ่มกันเพื่อ ดำเนินการในกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ไม่ว่าเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน ระบบรัฐสภา “การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้คนจำนวนมากมีอิทธิพล เหนือรัฐบาลและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันทางการเมือง เพื่อคัดเลือกคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็น รัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)” โดยกลุ่มบุคคลเหล่านั้นจะมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้างๆ ที่คล้ายคลึงกัน และการรวมตัวกัน เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ หรือเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็คือ

<sup>2</sup> จาก พรรคการเมือง, (น. 1-2), โดย คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517..

<sup>3</sup> จาก พรรคการเมือง, (น. 8), โดย หยุด แสงอุทัย ก, 2517..

<sup>4</sup> จาก กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน, (น 152), โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ ก, 2532.

พรรคการเมือง (Political Party)<sup>5</sup> โดยพรรคการเมืองจะเข้ามาทำหน้าที่ในการสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนมิให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการหรือการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งมุ่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศและช่วยให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง อันเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความมุ่งหมาย<sup>6</sup> ในสังคมการเมืองจะมีกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายๆ กันหรือมีอุดมคติทางการเมืองในแนวทางเดียวกันรวมตัวกันเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ หรือเพื่อมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ก็คือ พรรคการเมือง (Political Party) และพรรคการเมืองมีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไป คือ กลุ่มอื่นๆ จะมีความสำคัญทางการเมืองในลักษณะผลักดันหรือเรียกร้อง แต่พรรคการเมืองจะมุ่งเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยตรง ส่วนการจะเข้าสู่อำนาจได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับกลไกของระบบการเมืองเป็นประการสำคัญ และพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นบุคคลที่มีอิสระเสรีในการเลือกพรรคการเมือง ก่อตั้งพรรคการเมือง หรือโยกย้ายพรรคการเมือง ซึ่งจากการที่มีจำนวนพรรคหลายพรรคเกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยนี้เองทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจการปกครองประเทศ ส่งผลทำให้เกิดเป็นระบบที่ทำให้มีการตรวจสอบการทำงานของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อที่จะทำให้พรรคหรือสมาชิกพรรคมีโอกาสแข่งขันได้รับคะแนนจากประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการปกครองในระบอบเผด็จการที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองเอง ประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมิได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงอันอิสระเสรีของประชาชน พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระบอบการปกครองเผด็จการส่วนใหญ่จึงเป็นระบอบที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวในประเทศ การที่มีพรรคเดียวภายในประเทศจึงทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบระหว่างพรรคการเมืองด้วยตนเอง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการตามระบอบประชาธิปไตยสามารถดำรงคงอยู่ได้ แต่หากเมื่อใดที่ระบอบประชาธิปไตยเกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่พรรคการเมืองพรรคเดียว ย่อมทำให้การปกครองระบอบ

<sup>5</sup> จาก *ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย*, (น. 15), โดย ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, 2523.

<sup>6</sup> จาก *การเมืองไทย* (น. 429-430), โดย สมบัติ ช่างชัยวงศ์, 2549.

ประชาธิปไตยดังกล่าว เป็นการปกครองโดยพรรคเดียวเช่นเดียวกันกับระบอบเผด็จการ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบเผด็จการรัฐสภา

สำหรับในประเทศไทย ซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยได้ตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 คือ “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง” จากนิยามและคำจำกัดความตามกฎหมายข้างต้น อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ในเรื่องของเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่คล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์ร่วมในการเข้าไปบริหารประเทศตามแนวความคิดและนโยบายของกลุ่มตน พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่สำคัญมากในระบอบการเมือง เพราะเป็นตัวกำหนดให้การเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีแบบแผนที่แน่นอน นอกจากนี้ยังเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนอีกด้วย พรรคการเมืองอาจมีหลายรูปแบบ เช่น ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว ได้แก่ ประเทศจีน หรือพรรคเด่นพรรคเดียว ได้แก่ ประเทศอินเดีย ประเทศญี่ปุ่น หรือระบบพรรคการเมืองเด่นสองพรรค ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือระบบพรรคการเมืองหลายพรรค ได้แก่ ประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

### 2.1.1 ลักษณะของพรรคการเมือง

จากความหมายของพรรคการเมืองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอาจสรุปถึงลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1) พรรคการเมืองต้องเกิดจากคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆ คน ซึ่งบุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจจะก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ แต่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือเป็นคณะนั้นยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นพรรคการเมือง หากยังไม่มีการจัดสรรเป็นองค์การ ซึ่งได้แก่ การมีสถานที่ที่แน่นอนเพื่อใช้ในการพบปะปรึกษาหารือหรือติดต่อกัน มีระเบียบข้อบังคับในการดำเนินกิจการภายในพรรคโดยอาจแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่สมาชิก นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นต้องมีความมุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นอย่างถาวรอีกด้วย

นอกจากนี้ การรวมกลุ่มดังกล่าวต้องเกิดขึ้นโดยความสมัครใจของสมาชิกพรรค<sup>7</sup> กล่าวคือ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลหรือคณะบุคคลโดยสมัครใจ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ อุดมการณ์และเห็นถึงความสำคัญของการก่อตั้งพรรคการเมืองร่วมกัน โดยมีได้เกิดจากการถูกบีบบังคับหรือถูกข่มขู่ให้ร่วมกันก่อตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด

2) พรรคการเมืองต้องเกิดจากการที่สมาชิกมีอุดมการณ์ในทางการเมืองหรือความคิดในด้านต่างๆ ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ บุคคลที่มาร่วมกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น เกิดจากการมีอุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พ้องต้องกัน หรืออาจมีผลประโยชน์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน จึงได้มีการตกลงกันในหลักการบางอย่างที่สำคัญมาจัดเป็นข้อตกลงทางอุดมการณ์ เช่น ในทางการเมืองจะยึดลัทธิประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายเพื่อให้เป็นหลักในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง แต่ในทางเศรษฐกิจจะใช้หลักเสรีนิยมหรือสังคมนิยม เป็นต้น

3) พรรคการเมืองต้องมีการกำหนดปัญหาและนโยบายสาธารณะและนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติเมื่อมีโอกาส เมื่อจุดมุ่งหมายที่สำคัญของพรรคการเมือง คือ การเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล เพื่อนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ

นอกจากนี้ การที่คณะบุคคลหรือสมาคมใดจะถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีผู้นำหลักการอันวางการปกครอง ไม่ว่าจะป็นนโยบายหรือความเห็นในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ไปปฏิบัติเมื่อมีโอกาส กล่าวคือ ต้องนำหลักการดังกล่าวไปเป็นนโยบายของรัฐบาลหากกลุ่มของตนมีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองแตกต่างจากคณะหรือสมาคมโดยทั่วไป เช่น สมาคมคนงานในประเทศอังกฤษซึ่งตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนงานหรือกรรมกรมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง แต่ด้วยเหตุที่สมาคมดังกล่าวมิได้มีความประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาลและไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการให้การคุ้มครองคนงานหรือกรรมกรซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติ สมาคมคนงานดังกล่าวจึงมิใช่พรรคการเมือง<sup>8</sup>

4) พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ การนำเอานโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองคือการที่พรรคได้เป็นรัฐบาล แต่ในกรณีที่พรรคไม่ได้รับเสียงข้างมากเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อตรวจสอบการบริหารของรัฐบาล โดยทำหน้าที่ชี้แนะถึงข้อบกพร่องและความล้มเหลวจากการบริหารงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป

<sup>7</sup> ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (น. 12). เล่มเดิม.

<sup>8</sup> จาก พรรคการเมือง (น. 13-14), โดย หยุต แสงอุทัย ก, 2517.

5) พรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า จุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองทุกพรรคคือการเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การที่คณะบุคคลเพียงแต่มีนโยบายในทางการเมืองร่วมกันจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้ว แต่การจะถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองหรือไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ พรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะหากสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในรัฐบาลก็สามารถนำนโยบายทางการเมืองของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของการรวมกลุ่มกันในลักษณะของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี จุดมุ่งหมายในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาประการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลต่างๆ เนื่องจากเป้าหมายหลักของบรรดากลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีไว้เพื่อจัดตั้งรัฐบาลแต่อย่างใด

นอกจากนี้ Joseph Lapalombara และ Myron Weiner ได้วางหลักเกณฑ์หรือลักษณะของพรรคการเมืองเพิ่มเติมไว้อีก 4 ประการ<sup>9</sup> ซึ่งในทางตำราบางเล่มเรียกว่า “ลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริง” อันประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

(1) พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง

(2) พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง

(3) บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างๆ มาไว้แก่พรรคการเมืองของตนผู้เดียวหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลในการแทรกแซงนโยบายเท่านั้น

(4) พรรคการเมืองต้องพยายามหาเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งและหาคะแนนนิยมสนับสนุนจากประชาชนเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

<sup>9</sup> ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (น. 55), เล่มเดิม.

<sup>10</sup> จาก พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (น 9), โดย วิทยา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชกันหารักษ์, 2544.

### 2.1.2 องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบที่จำเป็น ดังนี้

- 1) คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง และบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 2) สถานที่และอุปกรณ์ หมายถึง สถานที่ตั้งพรรคการเมือง และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในกิจการของพรรคการเมือง
- 3) โครงสร้างของพรรคการเมือง หมายถึง การจัดแบ่งโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมืองว่าจะแบ่งอย่างไร เช่น ต้องจัดให้มีสำนักงานเลขานุการพรรค มีคณะกรรมการบริหาร มีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น
- 4) ระเบียบและข้อบังคับของพรรค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคิด อุดมคติของพรรค ตลอดจนนโยบายของพรรค ซึ่งเป็นการผูกพันบุคลากรในพรรคไว้อย่างมั่นคง

### 2.1.3 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ต่างให้การยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่และสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้<sup>11</sup> ซึ่งนอกจากกฎหมายจะรับรองให้บุคคลธรรมดาสามารถมีสิทธิดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้การยอมรับในทางข้อเท็จจริงว่าคณะบุคคลองค์กร และสถาบันต่างๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมในสังคมสามารถมีสิทธิได้ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวอาจจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จไปได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องรวมเข้าเป็นหมู่คณะเพื่อทำกิจการเหล่านั้นร่วมกัน การนั้นๆ จึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งคณะบุคคลที่เข้ากันเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น มักจะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร หรือสมาคม และด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงรับรองให้องค์กร สถาบัน และคณะบุคคลบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้โดยองค์กร สถาบันหรือคณะบุคคลที่กฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคลขึ้นแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาเรียกว่า “นิติบุคคล” โดยให้ถือว่ามีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และมีความเป็นอยู่แยกเป็นอิสระเอกเทศจากบุคคลธรรมดา ดังนั้น นิติบุคคลจึงทรงสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งมีสิทธิทั้งหลายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา<sup>12</sup>

สำหรับความหมายของคำว่า “นิติบุคคล” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า “นิติบุคคล” คือ บุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น โดยให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนอง

<sup>11</sup> จาก คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล (น. 185), โดย กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550, .

<sup>12</sup> แหล่งเดิม (น.185-186).

เดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่โดยสภาพที่นิติบุคคลไม่อาจมีได้ และการมีสภาพเป็นนิติบุคคลได้นั้นต้องมีกฎหมายรับรอง ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้ในการก่อตั้งอาจเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่นใดก็ได้<sup>13</sup>

ในส่วนประเภทของนิติบุคคลนั้น อาจแยกออกเป็นนิติบุคคลเอกชน ซึ่งได้แก่ สมาคม ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด เป็นต้น และนิติบุคคลมหาชน ซึ่งได้แก่ ทบวงการเมือง องค์การสาธารณะ องค์การมหาชน วัดในพระพุทธศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจบังคับคดีเหนือนิติบุคคลนั้นๆ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย พบว่า นิติบุคคลตามกฎหมายไทยเกิดขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคล ซึ่งจะเห็นได้จากที่มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่า นิติบุคคลอาจก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันมีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไป หรืออาจก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใด เช่น กฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่มีสภาพบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจแม้มีสิทธิหรือถือสิทธิใดๆ ได้<sup>14</sup>

ทั้งนี้ กฎหมายที่รองรับอาจเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อให้การดำเนินการกิจการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 7 ที่กำหนดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นนิติบุคคล หรือพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 มาตรา 5 กำหนดให้อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ อาจเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 30 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วมีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>15</sup> เป็นต้น

<sup>13</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล (น.73), โดย จิตติ ดิงศกัณย์, อ้างใน คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติบุคคลและรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล (น. 19), โดย ประสิทธิ์ โภทวีไลกุล, 2549.

<sup>14</sup> คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล (น. 190-191), เล่มเดิม.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่ง...” จึงเห็นได้ว่า สิทธิที่จะดำเนินคดีทางศาลมีได้แต่เฉพาะบุคคลเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกาพบว่า มีทั้งกรณีที่พรรคการเมืองเป็นผู้ฟ้องคดี<sup>16</sup> และในบางกรณีพรรคการเมืองก็เป็นผู้ถูกฟ้องคดี<sup>17</sup> โดยศาลฎีกามีได้วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองมิได้เป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็น โจทก์หรือจำเลยในคดีได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นศาลฎีกายังได้วินิจฉัยข้ามผ่านไปถึงเนื้อหาของคำร้องและได้มีคำสั่งในที่สุด

จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า เมื่อพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจเป็นทั้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีที่มีการยื่นฟ้องหรือคำร้องต่อศาลได้ ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ในส่วนความรับผิดของนิติบุคคลนั้น มาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” และวรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวในวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้การกระทำนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ซึ่งหลักการสำคัญในเรื่องดังกล่าวก็คือ กฎหมายถือว่าการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลที่ได้ทำหน้าที่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น มีค่าเท่ากับ

มาตรา 14 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

มาตรา 19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

มาตรา 19 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรคท้าย

<sup>16</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 875/2541 และคำพิพากษาฎีกาที่ 408/2536 แต่อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาได้มีคำสั่งยกคำร้องทั้งสองคดี เนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่าเป็นคำร้องที่เคลือบคลุมซึ่งไม่ชอบด้วยมาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป

<sup>17</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2466/2535



การกระทำของนิติบุคคลเอง ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียหาย นิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบ แต่หากผู้แทนนิติบุคคลทำกิจกรรมนอกเหนือวัตถุประสงค์หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล การนั้นย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคลเพราะนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือเอกสารจัดตั้งเท่านั้น<sup>18</sup>

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การจะพิจารณาว่านิติบุคคลใดต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลหรือไม่ นั้น จึงต้องพิจารณาถึงการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากสิ่งที่ผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลได้กระทำลงไปเป็นเรื่องภายในขอบอำนาจและขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล นิติบุคคลจักต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลนั้น โดยถือเสมือนว่านิติบุคคลเป็นผู้กระทำการดังกล่าวเอง และจะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ แต่เมื่อใดที่การกระทำเหล่านั้นเป็นเรื่องนอกเหนือขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเสียแล้ว นิติบุคคลดังกล่าวก็อาจปฏิเสธต่อความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำเช่นนั้นได้

#### 2.1.4 ผลดีของการมีพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันแท้จริง จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลดีของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งพอจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

1) พรรคการเมืองเป็นองค์การที่สร้างขึ้นอย่างถาวร เมื่อได้แถลงนโยบายว่าจะปฏิบัติอย่างไรแล้ว หากมีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาลย่อมพยายามดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ในการที่พรรคการเมืองได้แถลงถึงโครงการ (Programmes) ของตนในการเลือกตั้งคราวหนึ่งๆ พรรคการเมืองย่อมกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะต้องคิดอยู่เสมอว่าตนมีความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามโครงการอันนั้น และถ้าไม่ปฏิบัติตามโครงการจะต้องเสียชื่อเสียง ทำให้ขาดความเชื่อถือซึ่งจะมีผลต่อเนื่องในอนาคต ฉะนั้นสำหรับประชาชนผู้เลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองจึงเป็นที่น่าเชื่อถือมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทหลังนี้อาจสมัครรับเลือกตั้งในฐานะเป็นนักผจญภัย และแถลงโครงการงามๆ โดยในใจจริงมิได้คิดที่จะปฏิบัติ

2) เมื่อได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว พรรคการเมืองย่อมมีความเป็นอยู่ต่างหากจากสมาชิกซึ่งประกอบเป็นพรรคการเมืองนั้นๆ ฉะนั้นแม้ว่าผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองจะล้มหายตายจากไป แต่ความคิดเห็นและโครงการของพรรคการเมืองยังคงอยู่ มีสมาชิกอื่นสามารถรับช่วงทำต่อไปได้

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66

<sup>19</sup> จาก พรรคการเมือง (น.78-88), โดย หยุต แสงอุทัย ก, 2489.

ถ้าไม่มีพรรคการเมืองเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมรรถภาพอย่างดีสูญหายตายจากไป ความคิดเห็นและโครงการของสมาชิกนั้นย่อมสูญหายตามตัวบุคคลไปด้วย

3) พรรคการเมืองย่อมประกอบไปด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นในการที่จะก่อตั้งหรือแสดงความคิดเห็น โครงการนั้นๆ ย่อมได้รับการพิจารณาปรึกษาหารือและได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทั้งหลายซึ่งต่างชวนขวยร่วมมือกัน จึงเป็นความคิดเห็นและโครงการที่กระทำขึ้นอย่างรอบคอบละเอียดลออ นอกจากนี้พรรคการเมืองย่อมประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งรอบรู้และชำนาญในกิจการเฉพาะอย่าง เช่น การคลัง เศรษฐกิจ ฯลฯ บุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นเครื่องมือทำให้พรรคการเมืองดำเนินการได้อย่างมีสมรรถภาพ

4) ปัจจุบันภารกิจที่รัฐจะต้องปฏิบัติจัดทำมีอยู่เป็นอันมาก จึงต้องออกกฎหมายมาบังคับใช้จำนวนมากขึ้นตามมา ถ้าไม่มีพรรคการเมืองจะทำให้สภาผู้แทนเกิดอลเวงและไม่สามารถออกกฎหมายจำนวนมากเช่นนี้ได้ เพราะอาจมีความเห็นแตกต่างกันตามจำนวนของสมาชิก เช่น สภาผู้แทนมีสมาชิก 100 คน อาจมี 100 ความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะสมาชิกต่างๆ ไม่ได้ปรึกษาหารือกันมาก่อน อุดมคติของนักกฎหมายที่ว่าผู้แทนราษฎรควรจะมาอภิปรายโต้เถียงกันในสภาฯ จนกว่าจะได้ทำความตกลงกันในทางใดทางหนึ่งนั้น สำหรับสมัยโบราณซึ่งรัฐมีภารกิจน้อยย่อมจะปฏิบัติไปได้ แต่ในสมัยปัจจุบันนี้ในทางปฏิบัติย่อมจะทำได้ยาก เพราะถ้ายอมให้เป็นเช่นนั้น ในสมัยประชุมสภาของสภาผู้แทนราษฎรสมัยหนึ่งๆ สภาฯ อาจผ่านกฎหมายได้เพียงฉบับเดียวซึ่งจะไม่ทันสถานการณ์ปัจจุบัน ตรงกันข้ามถ้าหากมีพรรคการเมือง สมาชิกย่อมจะมานั่งในสภาฯ ในลักษณะเป็นกลุ่มก้อนมีความสมานฉันท์ การผ่านกฎหมายย่อมทำได้โดยรวดเร็ว เหมาะสมกับสถานการณ์อันเร่งด่วน เพราะกฎหมายย่อมออกตามความประสงค์ของพรรคการเมืองฝ่ายข้างมาก (และเกือบทั้งหมดเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ) และการอภิปรายในสภาฯ ถึงร่างกฎหมายเป็นแต่เพียงเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยติชม เพื่อที่จะให้ประชาชนได้แย้งพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากเท่านั้น

5) พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีความคิดเห็นและโครงการที่ชัดเจนและได้ประกาศความคิดเห็นและโครงการนั้นๆ ให้ประชาชนทราบ เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะถือได้ว่าประชาชนประสงค์จะให้ปฏิบัติตามโครงการนั้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือพรรคการเมืองนั้นได้อำนาจมาจากประชาชนโดยตรงให้มาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินตามนโยบายที่ประสงค์ ฉะนั้นการมีพรรคการเมืองจึงเป็นโอกาสให้ได้ทราบถึงความประสงค์ของประชาชนในสมัยหนึ่งๆ ถ้าประชาชนยังคงเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเดิมเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับประชาชนยืนยันทันทีจะให้ปฏิบัติตามนโยบายอันนั้น แต่ถ้าในการเลือกตั้งใหม่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมี

จำนวนไม่เกินครึ่งของสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร โดยไปลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองอื่นเสียย่อมแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนไม่ต้องการให้ปฏิบัติตามนโยบายเดิมต่อไป โดยเหตุนี้ การมีพรรคการเมืองจึงเท่ากับให้ออกเสียงแก่ราษฎรที่จะวินิจฉัยปัญหาสำคัญๆ ได้เองโดยวิธีให้ราษฎรออกเสียงเลือกตั้งใหม่

6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรีที่ได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแล้วอาจมีวาระอำนาจ เพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดถึง 4 ปี และตราบใดที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากสามัคคีกัน ตราบนั้นย่อมจะปฏิบัติการใดๆ ได้ตามความปรารถนาเพราะย่อมจะออกกฎหมายและอำนาจการปกครองได้ตามใจชอบ ทั้งนี้ โดยการที่สภาผู้แทนราษฎรงดเว้นการลงมติไม่ไว้วางใจ และโดยการที่คณะรัฐมนตรีไม่แนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ แต่ถ้ามีพรรคการเมืองๆ จะคอยควบคุมรัฐบาลอยู่ (และรัฐบาลคอยควบคุมสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง) ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นองค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างถาวรย่อมหวังไว้ในอนาคตของตนเอง ฉะนั้นถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลจะคอยสอดส่องระมัดระวังให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกแห่งพรรคของตนปฏิบัติตามโครงการของตน หรือถ้าเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน พรรคการเมืองนั้นก็พยายามโจมตีโดยชี้ให้ประชาชนโดยทั่วไปเห็นว่ารัฐบาลทำผิด ซึ่งเป็นการควบคุมรัฐบาลอีกทางหนึ่ง

7) เมื่อมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันหรือพรรคการเมืองที่พอจะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลได้ ฉะนั้นผู้บริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นผู้ที่มีความคิดเห็นเช่นเดียวกัน ทำให้มีการร่วมมือระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อย่างกลมเกลียวเพราะบรรดาผู้บริหารเหล่านี้มีนโยบายร่วมกัน ทั้งนี้เป็นการทำให้บริหารกิจการของประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน และในเวลาเดียวกันก็ป้องกันไม่ให้เกิดกระทรวงต่างดำเนินงานของตนไปตามใจชอบตามความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลผู้เป็นเจ้าของกระทรวง หรือเพื่อประโยชน์ได้เสียของกระทรวงนั้นๆ แต่อย่างเดียว

8) พรรคการเมืองต่างพยายามที่จะให้สมาชิกของตนและประชาชนผู้เลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ฝึกฝนในพรรคการเมืองนั้นๆ เลื่อมใสในตน โดยเหตุนี้พรรคการเมืองย่อมพยายามให้ประชาชนผู้เลือกตั้งรู้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเมือง เช่น ข่าวสารต่างๆ และความรู้ในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในขณะหนึ่งๆ โดยการโฆษณาต่างๆ เช่น พิมพ์เอกสารใบปลิวหรือเขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ของพรรคการเมืองนั้นๆ แม้การโฆษณานั้นเป็นการกระทำไปในแง่เดียว กล่าวคือพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ไปในแง่ความคิดเห็นของพรรคการเมืองนั้นๆ เท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ดี ประชาชนผู้เลือกตั้งส่วนมากได้มีโอกาสทราบถึงเหตุการณ์และปัญหาต่างๆ ในทางการเมืองนั้นย่อมมีผู้ที่มีความรู้พิจารณาข่าวสารที่เสนอนั้นถูกต้องตรงกับความจริง

หรือไม่ ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาการเมืองต่างๆ ย่อมเป็นการแน่นอนที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยไปในแง่ของพรรคการเมืองนั้นๆ เช่น ปัญหาในทางเศรษฐกิจ พรรคการเมืองที่มีความคิดเห็นนิยมลัทธิทุนนิยม (Capitalism) ก็จะคิดแก้ปัญหาทางนี้

9) ในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีอาณาเขตกว้างขวาง เช่น การที่จะรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ตอนเหนือของประเทศไทยกับตอนใต้ของประเทศไทยเข้าด้วยกันนั้น ย่อมไม่อาจทำได้หากไม่มีพรรคการเมืองเป็นองค์การดำเนินอยู่ โดยการมีพรรคการเมืองๆ จะประกาศความคิดเห็นและโครงการของตนย่อมแพร่หลายออกไปตลอดทั่วอาณาเขตของรัฐ ประชาชนแม้จะอยู่ห่างไกลกันสักเท่าใดย่อมรวบรวมกันเข้าเป็นสมาชิกหรือผู้ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองเดียวกันได้ในเมื่อมีความคิดเห็นตรงกับความคิดเห็นและโครงการของพรรคการเมืองนั้นๆ

10) การมีพรรคการเมืองย่อมช่วยให้ประชาชนมีความสนใจที่จะออกเสียงเลือกตั้งคะแนนเสียงที่ประชาชนผู้เลือกตั้งไปลงแสดงออกมาถึงเจตนาของประชาชนทุกๆ ไป การที่ประชาชนพอใจไปออกเสียงเลือกตั้งในกรณีที่มีพรรคการเมืองมากกว่าปกติ เพราะทราบถึงโครงการของพรรคการเมืองล่วงหน้า และทราบว่าถ้าพรรคการเมืองที่ตนนิยมได้คะแนนเสียงข้างมากแล้ว โครงการของพรรคการเมืองนั้นจะกลายเป็นนโยบายที่รัฐจะจัดทำให้เป็นไปตามเวลาข้างหน้า

11) พรรคการเมืองจะนำมาซึ่งผลร้ายอย่างใดๆ ก็ตาม แต่พรรคการเมืองก็ป้องกันผลร้ายซึ่งจะเกิดขึ้นเป็นอันมาก ถ้าหากจะไม่มีพรรคการเมืองเสียเลย เป็นต้นว่า

(1) ถ้าหากไม่มีพรรคการเมืองในกรณีที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามัคคีกัน แม้จะทำการฝ่าฝืนความประสงค์ของราษฎรหรือกดขี่ราษฎรสักเท่าใดๆ ก็ดี ก็ไม่มีทางเปลี่ยนรัฐบาลได้นอกจากทำรัฐประหารหรือปฏิวัติโดยใช้กำลังบังคับ

(2) ถ้าไม่มีพรรคการเมืองย่อมทำให้เกิดการปกครองระบอบเผด็จการได้โดยง่าย เมื่อสภาฯ เกิดการอลเวงขึ้นเนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันมากมายก็จะมีการฉวยลัทธิเผด็จการมาใช้

### 2.1.5 เหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกล้มไป

พรรคการเมืองเกิดขึ้นได้ด้วยการรวมตัวของประชาชนโดยความสมัครใจ และอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายของรัฐเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลอื่นๆ โดยเหตุนี้พรรคการเมืองย่อมจะต้องเลิกล้มไปด้วยเหตุดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

#### 1) จุดประสงค์ในการตั้งพรรคการเมืองสำเร็จสมประสงค์

การที่พรรคการเมืองเลิกล้มไปเพราะจุดประสงค์ในการตั้งพรรคการเมืองสำเร็จสมประสงค์นั้น จุดประสงค์ในที่นี้ย่อมหมายถึงจุดประสงค์เฉพาะเรื่องโดยแท้จริง เช่น จุดประสงค์ของพรรคการเมืองไอริชเพื่อจะให้ไอร์แลนด์ได้มีสิทธิปกครองตนเองเป็นต้น ซึ่งเมื่อจุดประสงค์นี้

<sup>20</sup> จาก พรรคการเมือง (น.159-163), โดย หยุด แสงอุทัย ก, 2489.

สำเร็จแล้ว เช่นในตัวอย่างไอร์แลนด์ได้ปกครองตนเองพรรคการเมืองนี้ก็เป็นอันเลิกล้มไปอย่างไรก็ดี ในกรณีโดยมากนั้นพรรคการเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ของตนอยู่เสมอโดยรับเอาการแก้ไขประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมาเป็นจุดประสงค์ของตน ในกรณีเช่นว่านี้พรรคการเมืองไม่ได้เลิกล้มไปเพราะจุดประสงค์ที่มีอยู่เริ่มแรกได้สำเร็จไป

## 2) ราษฎรขาดความนิยม

พรรคการเมืองต้องเลิกล้มไปเพราะราษฎรขาดความนิยมนั้น เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวบรวมสมาชิกเข้าไว้โดยสมาชิกเหล่านี้จะออกจากพรรคการเมืองเมื่อใดก็ได้ ในประเทศที่ราษฎรนิยมระบบสองพรรคการเมืองพรรคเล็กที่สุดซึ่งเห็นได้ชัดว่าจะไม่มีอิทธิพลอย่างไรก็ตาม มักจะมีผู้สนับสนุนน้อยเข้าทุกทีๆ เช่น พรรคการเมืองลิเบอรัลในประเทศอังกฤษ เป็นต้น (ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีผู้สนับสนุนน้อยกว่าพรรคการเมืองคอนเซอร์เวตีฟและพรรคการเมืองกรรมกร) ได้มีที่นั่งในสภาฯ ลดน้อยลงทุกทีที่มีการเลือกตั้ง ในประเทศที่มีระบบมากพรรค พรรคการเมืองพรรคเล็กๆ ที่มีผู้สนับสนุนน้อยมักต้องเลิกล้มไปในตัว ทั้งนี้ นอกจากราษฎรชนิดที่เคร่งครัดต่อโลกทัศน์ (Weltanschauung) ของตนแล้ว ราษฎรทั่วไปอยากเห็นการสนับสนุนของตนได้สำเร็จผลกล่าวคือแม้จะเป็นพรรคฝ่ายค้านก็ใครจะเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลในสภาผู้แทน โดยเหตุนี้ราษฎรจึงมักจะสละพรรคการเมืองเล็กๆ ไปสนับสนุนพรรคการเมืองที่ใหญ่ ซึ่งแม้จะไม่มีความคิดเห็นโครงการเช่นเดียวกับที่ตนมีอยู่ แต่ก็ใกล้เคียงกับความคิดเห็นและโครงการของตนเข้าไป เพื่อหวังผลสำเร็จในทางการเมือง

## 3) รวมกับพรรคการเมืองอื่น

การที่พรรคการเมืองต้องเลิกล้มไปในขณะที่ได้รวมเข้ากับพรรคการเมืองอื่น (Coalition) นั้น เพื่อประโยชน์ที่จะให้ความคิดเห็นและโครงการของตนได้มีผลในทางปฏิบัติ และโดยเหตุนี้พรรคการเมืองที่มีความคิดเห็นและโครงการคล้ายคลึงกัน จึงยอมสละความเป็นอยู่อันอิสระของตนเอง โดยรวบรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกำหนดความคิดเห็นและโครงการของตนขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดี ถ้าเพียงแต่มีความประสงค์จะรวมกันโดยวิธีเลิกล้มพรรคการเมืองเดิมเสียทีเดียว เพราะอาจรักษารูปร่างและองค์การพรรคการเมืองไว้ได้อย่างเดิม ส่วนวิธีดำเนินการจะร่วมกันอย่างไรก็แล้วแต่จะตกลงกัน ตัวอย่างเช่น คณะพรรคคอนเซอร์เวตีฟและคณะพรรคลิเบอรัลได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลระหว่าง ค.ศ. 1917 ถึง 1922 ได้มีเงินทุน (fund) ร่วมกัน เมื่อพรรคการเมืองทั้งสองนี้แตกแยกจากกันจึงได้แบ่งเงินทุนกันเมื่อ ค.ศ. 1922

#### 4) มีกฎหมายให้เลิกล้ม

การที่พรรคการเมืองยุบเลิกไปโดยกฎหมายนั้นมีสองกรณี คือ กรณีที่เกิดระบอบเผด็จการขึ้นกรณีหนึ่ง และกรณียุบเลิกพรรคการเมืองบางพรรคในระบอบประชาธิปไตย เพราะขัดกับการปกครองระบอบนี้ อีกกรณีหนึ่ง

(1) กรณีที่ยุบเลิกพรรคการเมืองเพราะรัฐได้เปลี่ยนไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการ ในกรณีนี้ผู้เผด็จการย่อมจะออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ ทั้งสิ้นนอกจากพรรคการเมืองของผู้เผด็จการเอง ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบเผด็จการนั้นย่อมไม่ยอมให้มีพรรคพวกเป็นฝ่ายค้านรัฐบาล จึงต้องยุบเลิกพรรคการเมืองฝ่ายปรปักษ์เสียทั้งสิ้นดังที่ได้มีตัวอย่างอยู่ในประเทศอิตาลี เยอรมัน รัสเซีย

(2) กรณีที่รัฐออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองบางพรรคในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>21</sup> ในการปกครองระบอบนี้รัฐต้องทำตัวเป็นกลางและยอมให้จัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มไม่เห็นพ้องด้วยกับระบอบประชาธิปไตย เช่น นิยมให้มีพระมหากษัตริย์หรือมุ่งหมายจะเลิกล้างสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือว่าเมื่อประชาชนส่วนมากประสงค์เช่นนั้นแล้วก็ต้องเป็นไปตามนั้น โดยเหตุนี้ในต่างประเทศจึงได้ให้มีพรรคการเมืองคอมมิวนิสต์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองนี้มีโครงการเป็นปรปักษ์กับการมีสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองใดได้ดำเนินการจนมีผลเป็นการทำลายความสงบของประชาชน รัฐก็ออกกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมืองนี้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฤษฎีกายุบเลิกพรรคการเมืองคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1939 เป็นตัวอย่าง

## 2.2 หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง

โดยทั่วไปพรรคการเมืองจะมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญๆ หลายประการ เช่น เป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ สรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและมีบทบาทในการทำหน้าที่ของพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน

<sup>21</sup> คำกล่าวของ Abraham Lincoln ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 1863

หน้าที่ที่พรรคการเมืองควรปฏิบัติเพื่อให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีความเป็นประชาธิปไตย จึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการที่จะเสริมสร้างและพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง 10 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

1) หน้าที่ในการให้ความรู้และเสริมสร้างทัศนคติทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป โดยพรรคการเมืองควรถือเป็นการกิจหลัก และจัดให้มีกิจกรรมในการให้ความรู้ทางการเมืองและเสริมสร้างทัศนคติแก่สมาชิกและประชาชนอย่างต่อเนื่องในทุกพื้นที่ มิใช่เน้นเฉพาะการโฆษณาหาเสียงในช่วงการเลือกตั้ง

2) หน้าที่ในการรับและสรรหาบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรค โดยพรรคควรทำหน้าที่ในการระดมและแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกจะต้องมีมาตรการในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย อีกทั้ง ควรเน้นความสมัครใจและความเชื่อมั่นศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรค ทั้งนี้ เพื่อให้ได้สมาชิกที่มีคุณภาพและเพื่อขยายฐานการสนับสนุนจากประชาชนให้กว้างขวางและทั่วถึงในทุกพื้นที่มากยิ่งขึ้น

3) หน้าที่ในการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับการรับรู้, การเข้าใจในสิ่งที่รับรู้, การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเป็นครั้งคราว การเข้ามาเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วมในกิจกรรมและระดับการเข้ามามีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ

4) หน้าที่ในการเป็นตัวแทนรับฟังปัญหาความเดือดร้อน ตลอดจนความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งนำเสนอความต้องการ โดยอาจกำหนดเป็นนโยบายของพรรค หรือผลักดันให้มีการออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา หรือเสนอความต้องการผ่านไปยังหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการ

5) หน้าที่ในการเสนอทางเลือกให้กับประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่สำคัญของประเทศ โดยควรนำเสนอแนะนโยบายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเลือกพรรคที่นำเสนอแนะนโยบายที่ตรงกับความต้องการของตนเองมากที่สุด

6) หน้าที่ในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมือง โดยรวมถึงการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมและกำกับดูแลการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย

<sup>22</sup> จาก พรรคการเมือง (น.159-163), โดย หยุด แสงอุทัย ก, 2489.

7) หน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ทั้งในฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ โดยควรคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

8) หน้าที่ในการสนับสนุนรัฐบาลในการบริหารประเทศ และตรวจสอบติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

9) หน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานของพรรคการเมืองและนักการเมืองให้มีคุณภาพและคุณธรรม โดยควรเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ให้มีมาตรฐานมีความทันสมัย และพัฒนาบุคลากรของพรรคการเมืองให้มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีคุณธรรม มีความเสียสละไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน

10) หน้าที่ในการเป็นสื่อกลางและสร้างความสามัคคีของคนในชาติ โดยพรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชน หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ รวมทั้งกับฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันอันจะก่อให้เกิดความสามัคคีของคนในชาติ

กล่าวสรุปได้ว่าพรรคการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีบทบาทหน้าที่หลักๆ เช่น ให้การศึกษาทางการเมืองกระตุ้นเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ และเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน ให้เกิดความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือในการทำงานในสังคมร่วมกัน

### 2.3 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อได้พิจารณาถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลที่วาระบอบประชาธิปไตยนั้นถือเป็นระบอบที่มีการปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การรวบรวมเจตจำนงของประชาชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงมีความสำคัญยิ่ง ในอันที่จะก่อให้เกิดการกระทำในทางการเมืองขึ้นได้ แมว่าในยุคแรกๆ ที่แต่ละรัฐประกอบด้วยประชากรที่มีจำนวนไม่มากนัก การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรงที่ปัจเจกบุคคลสามารถใช้สิทธิใดด้วยตนเองจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางตรงไม่อาจใช้ได้อีกต่อไป จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเข้ามาแทนที่ อันเป็นเหตุผล



ประการสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองค่อยๆ มีบทบาทมากขึ้นในช่วงเวลาต่อมา ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ให้การรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง จึงส่งผลให้ความสำคัญของพรรคการเมืองยิ่งปรากฏชัดขึ้น จนไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในปัจจุบันพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่มีบทบาทมากที่สุดองค์กรหนึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย

### 2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย

ในบรรดาระบบรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ นั้น หากจะพิจารณาหลักการพื้นฐานของบรรดาระบบรัฐเสรีประชาธิปไตยดังกล่าวจะพบว่ามีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ (1) หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) (2) หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (das Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งสาระสำคัญของหลักทั้งสองในแต่ละประเทศจะมีลักษณะที่คล้ายๆ กัน แต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครองของประเทศนั้น เช่น หลักประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ย่อมมีความแตกต่างบางประการจากระบบรัฐสภา หรือหลักนิติรัฐในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมมีชื่อเรียกร้องที่แตกต่างไปจากประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เป็นหลักที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของประเทศทางตะวันตก ไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

ระบอบการปกครองแบ่งออกเป็น 2 ระบอบ<sup>23</sup> คือ ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และระบอบเผด็จการ (Dictatorship) ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลหรือคณะบุคคล

ประชาธิปไตย มีความหมายมาจากคำว่า “ประชา” ที่หมายถึง ประชาชน และ “อธิปไตย” ที่หมายถึง อำนาจสูงสุด มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกคำว่า demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ -cracy ที่แปลว่า ระบอบการปกครอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงหมายถึง การปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ เป็นการปกครองโดยประชาชนหรือเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ไม่ใช่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด อันถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้การปกครองรูปแบบนี้แตกต่างกับระบอบเผด็จการอย่างสิ้นเชิง ในการวินิจฉัยว่าประเทศใดปกครองใน

<sup>23</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 246), โดย วิษณุ เครืองาม ก, 2530.

ระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้นมีนักวิชาการ<sup>24</sup> เสนอให้พิจารณาจากลักษณะสำคัญสองประการ คือ ประการแรกรัฐบาลได้อำนาจมาอย่างไร และประการที่สองรัฐบาลใช้อำนาจนั้นอย่างไร

ในส่วนรัฐบาลได้อำนาจมาอย่างไรนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจปกครองต้องมีที่มาจากประชาชน กล่าวคือประชาชนเป็นทั้งผู้ให้อำนาจและในขณะเดียวกัน ก็ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งอำนาจนั้น การปกครองต้องมีลักษณะที่ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง ต่างยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ที่มีที่มาจาก การยินยอมให้มีผลบังคับใช้ของประชาชน รัฐที่ปกครองในระบอบนี้จะมีลักษณะเป็นนิติรัฐ (Legal State) เป็นรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมาย ผลของการที่รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนทำให้ รัฐบาลต้องบริหารประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน การเลือกตั้งจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความชอบธรรมเพราะได้รับความยินยอมผ่านการเลือกตั้งของประชาชน

สำหรับในส่วนรัฐบาลใช้อำนาจอย่างไรนั้น แนวคิดสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยมาจากหลักปรัชญาที่ว่า “เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว” ซึ่งมองเตสกีเยอ (Montesquieu) เขียนไว้ในหนังสือชื่อ เจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law) ตอนหนึ่งว่า “เป็นประสพการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้น ทาง ที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางเบียดเบียนผู้อื่น จึงต้องใช้อำนาจอื่นมายับยั้ง ตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจ” หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นมาตรการบังคับไม่ให้รัฐ ใช้อำนาจในทางที่ผิด (abuse of power) ขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันว่า สิทธิเสรีภาพของ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากผู้ใช้อำนาจ หลักการนี้จะแบ่งอำนาจสูงสุดออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยมีแนวคิดที่ว่า ถ้าปล่อยให้ อำนาจทั้งสามอยู่ในมือคนๆ เดียวหรือองค์กรๆ เดียวแล้ว คนหรือองค์กรนั้นจะมีอำนาจมากและใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชนจะถูกถ่วงถ่วงล้มลงหมดสิ้น จึงต้องจัดให้องค์กรเหล่านั้นต่างตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and balances) ในลักษณะที่ไม่ให้อำนาจใดมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากลักษณะทั้งสองประการดังกล่าวแล้วอาจกล่าวได้ว่า ระบอบ ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมให้ประชาชนเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วม โดยการ มอบหมายอำนาจให้กับคณะบุคคลที่เรียกว่ารัฐบาล ควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้ใช้ อำนาจตามอำเภอใจ รัฐที่ปกครองในรูปแบบนี้ย่อมมีอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐจะถ่วงถ่วงล้มสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ และรัฐสามารถถูก ตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันกับองค์กรอื่นที่รัฐกำหนดขึ้น

<sup>24</sup> จาก คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 194-198), โดย สมยศ เชื้อไทย ก, 2547.

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดหรือ “อำนาจอธิปไตย” เป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยใช้ในการปกครองจะปราศจากความชอบธรรม หากไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน ดังนั้น การแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยในทางอุดมคติมากที่สุดก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทสำคัญในการปกครองตนเองโดยตรง ให้ประชาชนทุกคนมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่พบตัวอย่างได้ประมาณสองพันปีมาแล้วในคาบสมุทรกรีกสมัยที่มีนครรัฐ (City State หรือ Polis) ที่เป็นอิสระต่อกันอยู่มากมาย<sup>25</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงจะได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุดเนื่องจากการปกครองที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนทุกคนอย่างแท้จริง แต่ด้วยข้อจำกัดหลายด้านส่งผลให้เป็นการยากที่จะนำระบอบการปกครองรูปแบบนี้มาปรับใช้ในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองรูปแบบนี้เป็นระบอบการปกครองที่ไม่อาจเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ในสังคมปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดดังกล่าว ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนอันเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนทุกคนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง แต่ประชาชนในจำนวนมากที่สุดเป็นผู้มีบทบาทในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน เจตนารมณ์ของประชาชนถูกกำหนดให้แสดงออกผ่านทางผู้แทนซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีจำนวนเหมาะสมพอที่จะสามารถกระทำการหรือตัดสินใจแทนประชาชน การสร้างเจตนารมณ์ในการเมืองได้ย้ายฐานจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทน ซึ่งถือเป็นระบอบการปกครองที่ใกล้เคียงกับอุดมคติมากที่สุดจึงถือกำเนิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดของมองเตสกีเออที่อธิบายว่า “อำนาจนิติบัญญัติควรอยู่ที่กลุ่มประชาชน แต่เนื่องจากหลักการข้อนี้ไม่อาจพึงปฏิบัติได้ในรัฐต่างๆ จึงต้องมีการใช้ผู้แทน บรรดาผู้แทนควรเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้ประชาชนโดยทั่วไปขาดความสามารถที่จะแสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการปกครอง แต่ก็มีความสามารถเป็นอย่างดีในการเลือกคนมาทำหน้าที่นี้แทน” รูปแบบการปกครองนี้จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับถึงการใช้อำนาจอธิปไตยว่า ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดนี้ผ่านทางผู้แทน (Representative)<sup>26</sup>

<sup>25</sup>นครรัฐที่ปกครองในระบอบนี้ และมีความโดดเด่นที่สุดในสมัยนั้นคือ นครรัฐเอเธนส์ (Athens)

<sup>26</sup>จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิสดาร พ.ศ. 2491-2492 (น. 20),

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบนี้ยังมีลักษณะเป็นการปกครองโดยคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง มีพื้นฐานทางความคิดที่ยอมรับว่า อำนาจปกครองนั้นเป็นของประชาชนทุกคน แต่ประชาชนทุกคนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ด้วยตนเอง ประชาชนจะมอบอำนาจให้บุคคลกลุ่มหนึ่งในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน การใช้อำนาจแทนของผู้รับมอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้แทนจะต้องนำเอาเจตนารมณ์ของประชาชนไปปฏิบัติให้เกิดผล ในขณะเดียวกันประชาชนต้องสร้างมาตรการในการป้องกันไม่ให้ผู้แทนใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม ด้วยการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้แทนให้มีลักษณะชั่วคราว ส่งผลให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทน หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือมีแนวคิดที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนได้ตลอดเวลา โดยผลของแนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดหลักการสำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ หลักการเลือกตั้งผู้แทน เพื่อสร้างกระบวนการให้ผู้แทนที่มีมาจากประชาชน ทำหน้าที่สนองตอบเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถูกสร้างให้เป็นกลไกสำคัญในการรักษาอำนาจของประชาชนที่มีต่อผู้แทน เป็นกลไกที่ทำให้การตรวจสอบการกระทำของผู้แทนสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไม่ทำให้อำนาจของประชาชนกลายเป็นอำนาจของผู้แทนในลักษณะถาวรตลอดไป

ประชาชนมีโอกาสพิจารณาเลือกตัวบุคคลและนโยบายที่มีการถูกเสนอให้เลือก จนมีผู้กล่าวว่าโดยเนื้อหาแล้วการปกครองรูปแบบนี้ ประชาชนมีอิสระอย่างจำกัดเฉพาะในช่วงเลือกตั้ง หลังจากนั้นประชาชนกลับมิได้มีบทบาทใดในระบอบการปกครองอีก เพราะการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองได้ย้ายฐานจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทนอย่างถาวร<sup>27</sup> ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง ในหลายประเทศจึงได้พยายามหามาตรการให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องสำคัญ อันเป็นการนำรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เช่น การทำประชามติในร่างกฎหมายที่สำคัญหรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการร่างหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) และการลงคะแนนถอดถอนผู้แทน

ในบรรดาระบบที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะมียุทธวิธีแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง หรือระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ต้องเคารพและคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญที่กล่าวได้ว่าหากรัฐใดไม่คำนึงถึงหรือขาดเสียซึ่งหลักการดังกล่าวแล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่ารัฐนั้นเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองใน

<sup>27</sup> จาก หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 145-146), โดย สมยศ เชื้อไทย ข, 2549.

ระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวประกอบด้วย 1. หลักประชาธิปไตย 2. หลักนิติรัฐ และ 3. หลักสิทธิและเสรีภาพ

1) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่อ้างความชอบธรรมของอำนาจโดยมีจุดเกาะเกี่ยวอยู่ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงในทุกมิติกระบวนการ เป็นหลักการปกครองในประเทศที่ปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน สามารถแบ่งแยกได้ ดังนี้

(1) หลักอำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักประชาธิปไตยข้อนี้พัฒนามาจากทฤษฎีในอดีตนับแต่ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ John Locke ที่ถือว่า “เมื่อประชาชนตกลงทำสัญญาร่วมกันในการจัดตั้งสังคม ประชาชนมิได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ใด ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันในการรักษาเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดจึงต้องเป็นของประชาชน” ตลอดจนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ Jean Jacques Rousseau ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า “อำนาจอธิปไตยมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ก็ได้ทำสัญญาหรือก่อพันธะผูกพันกันโดยชัดแจ้งว่าจะมอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สังคมนั้น”<sup>28</sup> ตามทฤษฎีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประชาชนอาจมอบหมายให้ใครเป็นผู้แทนและใช้อำนาจแทนตนได้ แต่การใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง นอกจากนี้ทุกทฤษฎีจะเน้นการปกครองแทนประชาชนเพราะผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจย่อมมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจเท่ากับประชาชนทั่วไป เพียงแต่ตนได้อำนาจมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนในลักษณะชั่วคราว ไม่ใช่การมอบหมายอำนาจอย่างถาวร

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างรองรับทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้โดยยอมรับว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคน กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ออกมาบังคับใช้หรือกำหนดวิถีชีวิตของประชาชนจึงต้องมีที่มาจากประชาชนโดยตรงหรือผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด การดำเนินการของรัฐทุกส่วนจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งหากไม่ใช่ประชาชนทุกคนก็ต้องเป็นประชาชนส่วนมาก (Majority) การแสดงออกประการสำคัญในการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประชาชนก็คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนก็คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองให้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เปรียบเสมือนการได้รับ

<sup>28</sup> จาก *ปรัชญาและพัฒนาการของกฎหมายมหาชน* (น. 67), โดย ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2543.

ฉันทานุมัติจากประชาชน การเลือกตั้งผู้ปกครองต้องกระทำโดยประชาชนทุกคนโดยตรงและโดยลับ เพื่อให้ประชาชนใช้อำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองได้อย่างเสรี เป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ประชาชนต้องสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครองได้ตลอดระยะเวลาด้วยการกำหนดให้ผู้ปกครองมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน และทำให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริงได้มากที่สุด ด้านการถอดถอนประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนผู้แทนของตนก่อนครบวาระดังคำประกาศอิสรภาพของอเมริกาที่มีข้อความตอนหนึ่งว่า “เมื่อรัฐบาลใดก็ตาม ได้กลายมาทำลายจุดมุ่งหมายเหล่านี้ ย่อมเป็นสิทธิของปวงชนที่จะทำการเปลี่ยนแปลงหรือจัดรัฐบาลนั้นเสียและตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่” ซึ่งต่อมาได้พัฒนารูปแบบมาเป็นการถอดถอน (Recall) หรือการกำหนดให้ผู้แทนมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลทำให้การควบคุมตรวจสอบให้ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนเช่นในปัจจุบัน

## (2) หลักประชาธิปไตยแบบเสรี หรือหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

ในส่วนของหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนั้น แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้พัฒนาอย่างช้านานตั้งแต่ในยุคกรีกและแพร่หลายในช่วงศตวรรษที่ 18 โดยนักปราชญ์คนสำคัญคือ John Locke<sup>29</sup> ที่เชื่อในแนวคิดที่ว่า “มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่สมบูรณ์ไม่จำกัด มนุษย์สามารถกระทำการได้ทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน มนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักการเคารพสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคต่อกัน รู้ว่าตนไม่ควรจะล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของกันและกัน แต่ด้วยข้อเสียในเรื่องการขาดความชัดเจนของการใช้สิทธิที่มีมักจะล่วงล้ำขอบเขต และกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อยุติความขัดแย้ง มนุษย์จึงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract)” แนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดหลักการสำคัญที่ว่า รัฐมีอำนาจอยู่อย่างจำกัด รัฐจะใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปทำลายสิทธิของประชาชนไม่ได้ การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐถือเป็นเรื่องที่รัฐพึงให้ความสำคัญ กล่าวได้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพมาแต่ดั้งเดิมก่อนที่รัฐจะเกิดขึ้น โดยสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐต้องคำนึงถึงและยอมได้รับความคุ้มครองจากรัฐอยู่เสมอ

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นตามมา<sup>30</sup> กล่าวได้ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้สามารถ

<sup>29</sup> จาก นิติปรัชญา (น. 196-198), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2543.

<sup>30</sup> จาก สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก, 2538.

กระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้ตนและตนยอม ต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง

ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberties) หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>31</sup> เสรีภาพเป็นความสามารถของบุคคลในสภาพการณ์นั้นๆ ที่จะกระทำการใดก็ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ทั้งนี้ตราบใดที่ใช้เสรีภาพของตนนั้นไม่เป็นการล่วงละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงล้ำโดยอำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ทั้งนี้เพราะลักษณะพื้นฐานของสังคมในการปกครองรูปแบบนี้ยอมรับในความหลากหลายทางความคิดที่จำเป็นต้องมีการถกเถียงเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับ ระบอบการปกครองจึงต้องรองรับและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองหรือการเข้าเป็นสมาชิกพรรค เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ความขัดแย้ง และการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี<sup>32</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับความคุ้มครอง ปราศจากการล่วงละเมิดหรือถูกรวบงำนี้ภายหลังได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองตามแนวทางในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม เกิดสภาพบังคับเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ถือได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการตรากฎหมายออกใช้บังคับให้ไม่อาจเกิดขึ้นได้

หลักความเสมอภาค (Equality) แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาค ที่มุ่งให้ ความคุ้มครองประชาชนทางกฎหมายอย่างเท่าเทียม (Equal protection under the law) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ได้มีการรับรองอย่างชัดเจนในกฎหมายปัจจุบัน โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพที่เป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาแต่กำเนิด และไม่อาจพรากไปได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติโดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุก

<sup>31</sup> แหล่งเดิม (น. 22).

<sup>32</sup> จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 21), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547.

คนเกิดมาข่มเสมอภาคกัน”<sup>33</sup> หลักความเสมอภาคยังคงเป็นหลักการที่ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจเจาะจงแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ กล่าวคือรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันเป็นการให้ผลประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระเฉพาะแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด หากการให้เหตุผลนั้นไม่อาจรับฟังได้ ข่อมแสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐเป็นไปตามอำเภอใจ แนวคิดของหลักความเสมอภาคได้เริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ต่อมาในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้นำแนวคิดนี้ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับและคุ้มครองหลักความเสมอภาคอย่างเป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 3<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตราแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 เป็นต้น

### (3) หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพหรือคุ้มครองสิทธิฝ่ายข้างน้อย

โดยสภาพของระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ได้ก่อให้เกิดสถานะความเป็นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองอันเป็นสถานะที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางแนวคิดระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอยู่ในสภาพที่ไม่อาจเป็นจริงได้ ประกอบกับลักษณะของการปกครองที่ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่บุคคลได้อย่างกว้างขวาง ความคิดเห็นที่แตกต่างย่อมเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา ดังนั้น เพื่อให้การบรรลุอุดมคติใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด และเพื่อให้สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตนารมณ์ของประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้กล่าวคือ ต้องปกครองไปตามฝ่ายข้างมาก (The Rule of Majority) โดยมีผลผูกพันฝ่ายข้างน้อยให้ยอมรับการตัดสินใจ หากการตัดสินใจนั้นมีเหตุผลมีความชอบธรรมตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ต้องคุ้มครองและยอมรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย (minority right) ไปพร้อมกัน ลักษณะข้อนี้ เป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้การปกครองรูปแบบนี้แตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (dictatorship of majority) ซึ่งเป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่ไม่รับฟังฝ่ายข้างน้อย ใช้เสียงข้างมากลงมติสนับสนุนผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและแตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยที่มี

<sup>33</sup> จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 138), โดย สมยศ เชื้อไทย ค, 2535.

<sup>34</sup> จาก “หลักความเสมอภาค,” โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, วารสารนิติศาสตร์, 30 (2), น. 161-164.



ลักษณะเป็นทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority)<sup>35</sup> นอกจากไม่รับฟังฝ่ายข้างน้อยแล้ว ยังมีการแสดงออกซึ่งการกระทำที่เป็นการกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงฝ่ายข้างมากต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายข้างน้อยแสดงความคิดเห็น หากฝ่ายข้างน้อยมีเหตุผลมากกว่าก็ต้องรับฟังและนำความคิดเห็นดังกล่าวไปปฏิบัติให้มีผลบังคับในลักษณะของ “การปกครองโดยเหตุผล” เสียงข้างมากพียงนำมาใช้ในกรณีที่หาข้อยุติในเรื่องที่ถกเถียงไม่ได้หาใช่การใช้เสียงข้างมากในทุกเรื่องจนเสียงข้างมากอยู่เหนือเหตุผลซึ่งเป็นการทำลายลักษณะความเป็นประชาธิปไตยในประการสำคัญไป<sup>36</sup>.

นอกจากนี้การยอมรับฟังเสียงข้างน้อยยังเท่ากับเป็นการรองรับหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นและความมีโอกาสเท่าเทียมกันในทางการเมืองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ฝ่ายข้างมากต้องยอมให้ฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิที่จะคัดค้านวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของฝ่ายคนให้โอกาสฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นฝ่ายข้างมากในอนาคต อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจตัดสินใจ หากประชาชนเห็นว่าฝ่ายข้างน้อยมีเจตนารมณ์ที่ตรงกับประชาชนมากกว่า ฝ่ายข้างมากต้องวางตนอยู่บนพื้นฐานของความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างที่อาจออกมาในรูปของการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อยในสภา การให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสเข้าร่วมเป็นตัวแทนในคณะกรรมการของสภา การไม่จำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย การไม่สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์เพียงกลุ่มเดียว และการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนที่เป็นกลางแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสใช้สื่อมวลชนอย่างเท่าเทียม มิใช่ผูกขาดสื่อโดยฝ่ายข้างมากแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐที่รองรับหลักการพื้นฐานที่สำคัญอันได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันมีลักษณะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในระบอบอื่น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญในระบอบนี้จะรองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่รูปแบบกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยอาศัยเสียงของประชาชนฝ่ายข้างมากที่เคารพเสียงของประชาชนฝ่ายข้างน้อย ในขณะเดียวกันก็รองรับหลัก

<sup>35</sup> จาก “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง” เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อยในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, (น. 1), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ.

<sup>36</sup> จาก พรรคการเมือง (น.159-163), โดย หยุด แสงอุทัย ก, 2489

นิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยรัฐจะยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐไว้เท่านั้น<sup>37</sup>

พรรคการเมือง ถือเป็นสถาบันสำคัญในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เป็นเสมือนตัวกลางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของตนให้มีผลในทางปฏิบัติจนอาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยจะไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหากขาดเสียซึ่งพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางเชื่อมโยงประชาชนกับผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันการตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนจะไม่มีผลเป็นรูปธรรม หากความต้องการของประชาชนไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยอาศัยอุดมการณ์ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของผู้แทน เมื่อเราพิจารณาถึงความสำคัญของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว ความจำเป็นที่ต้องทำให้พรรคการเมืองมีสภาพภายในองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันเปรียบเสมือนการย่อส่วนองค์กรในการนำหลักประชาธิปไตยไปปรับใช้จากองค์กรในระดับประเทศเป็นองค์กรในระดับที่เล็กกว่าคือพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้น กล่าวคือเมื่อระบบการปกครองรองรับหลักประชาธิปไตยแล้ว ลักษณะภายในองค์กรพรรคการเมืองจึงต้องรองรับหลักประชาธิปไตยดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองของประเทศหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (Intra-Party Democracy) จึงเป็นหลักการที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่า สถาบันพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันหลักสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงต้องมีลักษณะหรือการดำเนินการที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะหลักประชาธิปไตยทั้งสามประการตามที่กล่าวมา ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้ระบบพรรคการเมืองทั้งระบบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน<sup>38</sup>

2) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (das Rechtsstaatsprinzip)

นิติรัฐ (Legal State) คำว่า “นิติรัฐ” มีความหมายว่าการบริหารจัดการประเทศ โดยถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่เป็นการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of

<sup>37</sup> จาก หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย (น.22), โดย วรานนท์ วิเศษศิริ, 2551.

<sup>38</sup> แหล่งเดิม (น. 23).

law not of men)<sup>39</sup> นิติรัฐจึงหมายถึงรัฐที่ขอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้น<sup>40</sup> และรัฐนั้นให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ประชาชนแต่ละคนจะเห็นสมควร<sup>41</sup> ดังนั้น รัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยขอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด<sup>42</sup> และรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีหลักการแยกอำนาจที่ทุกองค์กรของรัฐจะต้องมีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แปลได้ว่า “หลักกฎหมายเป็นใหญ่”<sup>43</sup> (Primacy of law) กล่าวคือ กฎหมายเป็นหลักใหญ่ในการปกครองประเทศ ได้แก่ การใช้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือในการตัดสินชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองรัฐก็ตาม รัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือแห่งการกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐสามประการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐภายในรัฐนั่นเอง

สาระสำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary)<sup>44</sup> ของผู้ปกครองซึ่งมีดังนี้

(1) การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) หมายความว่า องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้นต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

(2) กฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกโดยรวมว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of constitutionality of legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารจะต้องไม่กระทบกระเทือน

<sup>39</sup> จาก “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 13), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ข, 2540.

<sup>40</sup> จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 123), โดยหยุด แสงอุทัย ข, 2526.

<sup>41</sup> หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 1). เล่มเดิม.

<sup>42</sup> คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 127). เล่มเดิม.

<sup>43</sup> จาก ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง (น. 46), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2536.

<sup>44</sup> หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 5). เล่มเดิม.

ต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (The Supremacy of constitution) หากมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนั้น เกิดกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ประโยชน์สาธารณะกับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ประโยชน์สาธารณะโดยรวมจะต้องมีมากกว่า และต้องมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(3) การควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการให้คุณให้โทษหรือเงื่อนไขใดๆ ขององค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยตุลาการมีความผูกพันเฉพาะกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้ความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ความเป็นอิสระนั้น ต้องมีความเป็นอิสระในองค์กรซึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจองค์กรอื่น ไม่ว่าจะเป็นทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความอิสระในทางส่วนบุคคลที่มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ

การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร โดยการตรากฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อควบคุมบรรดาการกระทำของฝ่ายบริหารที่จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องจำกัดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ หลักนิติรัฐจึงเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์<sup>45</sup>

หลักการข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่รัฐยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงล้ำโดยอำนาจบาตรใหญ่หรืออยู่ในลักษณะที่เป็นไปตามอำเภอใจของรัฐ ป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจโดยอ้างถึงเสียงข้างมากให้อยู่เหนือกฎหมายจนกลายเป็นรัฐเผด็จการเสียงข้างมาก จำกัดให้ผู้ใช้อำนาจปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนบังคับใช้

<sup>45</sup> จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 327), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข, 2549.

เช่นเดียวกับผู้อยู่ใต้ปกครอง และจำกัดให้ผู้แทนของประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเป็นผู้บัญญัติ เช่นเดียวกับประชาชนผู้มอบหมายอำนาจให้ตน กล่าวได้ว่า กฎหมายต้องมีสภาพเป็นทั้งบ่อเกิดของอำนาจและในขณะเดียวกันต้องเป็นเครื่องจำกัดอำนาจของผู้ปกครองไปในตัว<sup>46</sup> รัฐที่เคารพหลักการนี้ต้องมีอำนาจจำกัด ขอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จนอาจกล่าวได้ว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในรัฐ คือกฎหมายที่ตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบ การที่รัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอันจะถือเป็นข้อยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกรณีจำเป็นที่รัฐต้องการรักษาผลประโยชน์สาธารณะและต้องมีกฎหมายให้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มิฉะนั้นรัฐย่อมไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมายกับหลักประชาธิปไตยหรือการปกครองโดยประชาชนแล้ว กฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับประชาชนภายในรัฐต้องเป็นกฎหมายที่เกิดจากความยินยอมให้มีผลบังคับใช้โดยตรงของประชาชนหรือผ่านตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นองค์กรของรัฐในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปโดยเหตุผลที่ว่า เมื่อประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ออกกฎหมายเองแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

### 3) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิและเสรีภาพ

จากที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น หลักเสรีภาพเป็นหลักหนึ่งในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือหลักนี้ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญสองฉบับนี้ได้คำนึงถึงการก่อให้เกิดผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติของสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับ และการตีความกฎหมายทั้งปวง นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประการ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ (Wesengehaltsgarantie) และการให้หลักประกันในการใช้

<sup>46</sup> จาก “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” โดย สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2527, วารสารนิติศาสตร์, 3(14), น.44.

สิทธิในทางศาล หลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ นั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยเหตุที่สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐทั้งหลาย

สิทธิของมนุษย์ในการ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากอำนาจรัฐมีที่มาจากหลักของสิทธิตามธรรมชาติที่ถือว่ามนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีความเท่าเทียมกัน มนุษย์จึงมีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าว ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และมีอาจมีผู้ใดเข้ามาล่วงละเมิดได้เช่นกัน หากมีการล่วงละเมิดก็อาจจะก่อให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนและเสื่อมเสียต่อสภาพความเป็นมนุษย์ได้ และแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้มีที่มาจากแนวความคิดในกฎหมายธรรมชาติ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครอง” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และถือว่ากฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นมาจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และไร้สภาพบังคับหากขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ<sup>47</sup>

ต่อมาจึงได้พัฒนาการกลายมาเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง โดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ ดังที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทหรือคำปรารภหรือมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่งในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ<sup>48</sup> เพื่อรับรองว่าสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลนั้นจะไม่สามารถถูกละเมิดได้ ไม่ว่าจะจากปัจเจกชนด้วยกันหรือแม้แต่จากองค์กรต่างๆ ของรัฐ<sup>49</sup> เนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตจำกัดย่อมก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐและนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย<sup>50</sup>

โดยการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประเภทของสิทธิ หลักความเสมอภาค และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>47</sup> จาก *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* (น. 1-16), โดย วีระ โลจายะ ก, 2532.

<sup>48</sup> จาก “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.” โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ก, 2544, *วารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญ*, 3(9), น.27.

<sup>49</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (น.134), โดย.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ข, 2552.

<sup>50</sup> จาก *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*, (น. 31), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ค, 2547.

(1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองและป้องกันให้<sup>51</sup>

“เสรีภาพ” หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่บุคคลอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใดๆ ได้ตามชอบใจโดยข้อยกเว้นเสรีภาพตามกฎหมายที่ปล่อยให้บุคคลใดกระทำการไปได้โดยลำพัง<sup>52</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>53</sup>

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>54</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระรวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้แก่นตนเองและตนก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่น

“เสรีภาพ” หมายถึง ความสามารถของบุคคลในสถานการณ์นั้นๆ ที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>55</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและที่จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ

<sup>51</sup> จาก คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ (น. 41), โดยหยุด แสงอุทัย ค, 2512

<sup>52</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 223), โดยหยุด แสงอุทัย ง, 2533. .

<sup>53</sup> จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น 640-641), โดย วิษณุ เครืองาม ข, 2530.

<sup>54</sup> จาก “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” จุลนิติ 8 (1), น. 4.

<sup>55</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 23). เล่มเดิม.

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>56</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง สถานภาพของมนุษย์ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใคร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือที่จะไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>57</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน โดยกฎหมายที่รับรองสิทธิแก่บุคคลนั้นอาจเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์หรือสภาวะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น กล่าวคือ เสรีภาพเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง กฎหมายที่รับรองเสรีภาพอาจจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้เช่นเดียวกัน

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>58</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่บุคคลมีไว้เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และปราศจากการแทรกแซง หรือครอบงำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ได้ให้ความหมายไว้ว่า<sup>59</sup>

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

“เสรีภาพ” หมายถึง สถานภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการโดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้อื่น หรือหมายถึงอำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

<sup>56</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 138-139), โดย โภคิน พลกุล, 2539.

<sup>57</sup> จาก “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ,” โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, *จตุรนิติ*, 8(1), น. 44.

<sup>58</sup> จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 49-51), โดย.บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2552.

<sup>59</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 121-122), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2546.



ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรนี้ จึงนิยมเรียกกันว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Liberties) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights)<sup>60</sup> หรือ “สิทธิขั้นมูลฐาน” (Fundamental Rights)<sup>61</sup> แล้วแต่กรณี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองให้มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนโดยกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลได้รับการคุ้มครอง และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

## (2) ประเภทของสิทธิ

ในการพิจารณาถึงการแบ่งประเภทของสิทธินั้น อาจแบ่งแยกออกได้หลายลักษณะ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ได้จำแนกประเภทของสิทธิออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ สิทธิมหาชน และผู้ทรงสิทธิ พอสรุปได้ดังนี้

### ก. สิทธิมหาชน

สิทธิมหาชน เป็นสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชน รวมทั้งเป็นสิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ โดยทั่วไปคือสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่มีต่อรัฐ ซึ่งการรับรองสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนนั้นย่อมนัยความว่ารัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดีย่อมผูกพันตนเอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของเอกชน ดังนั้น สิทธิตามกฎหมายมหาชน จึงเป็นสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางมหาชนจะต้องใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย สิทธิมหาชนจึงเป็นสิทธิของเอกชนที่มีต่อรัฐและหน่วยงานสาธารณะอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอื่นๆ สิทธิดังกล่าวนี้ผูกพันรัฐและองค์กรที่มีอำนาจสาธารณะต่างๆ สิทธิมหาชนหมายความว่าสิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางมหาชน หรือหน่วยงานสาธารณะทั้งหลายด้วยกันเองด้วย ทั้งนี้ Goerg Jellinek เป็นผู้เสนอแนวความคิดของสิทธิมหาชน โดยได้จำแนกออกเป็น 3 ประเภท<sup>62</sup> ดังนี้

(1) Status negativus หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญซึ่งพลเมืองมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐละเว้นที่จะไม่ล่วงล้ำหรือก้ำกายแดนเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิในความเชื่อหรือในการนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในเคหสถาน สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น

<sup>60</sup> จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 14), โดย.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก, 2543.

<sup>61</sup> จาก สิทธิในการประกอบอาชีพ [www.dhiravegin.com](http://www.dhiravegin.com), โดย ลิขิต ธีรเวคิน, 2550.

<sup>62</sup> จาก หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 38-39), โดย สมยศ เชื้อไทย ข, 2555. .

(2) Status activus หมายถึง สิทธิที่ราษฎรมีต่อรัฐเพื่อดำเนินการบางอย่าง เช่น สิทธิสมัครเป็นผู้แทนราษฎร หรือเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายให้ไว้แก่ราษฎรใน อันที่จะก่อตั้งชีวิตในทางการเมืองของรัฐ เช่น สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สิทธิในการลง ประชามติ เป็นต้น

(3) Status positivus หมายถึง สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของบุคคล เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องขอให้รัฐคุ้มครองตนจากการกระทำของรัฐต่างประเทศ สิทธิเรียกร้องให้รัฐ จ่ายค่าดำรงชีพในช่วงเวลาว่างงาน สิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินเดือนหรือจ่ายบำเหน็จบำนาญ

#### ข. ผู้ทรงสิทธิ

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองนั้น อาจแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

##### (1) สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ หรือตามกฎหมาย หรือตาม สนธิสัญญาที่ประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม<sup>63</sup> ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีโดยความ เสมอภาคกัน เพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และพัฒนา ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ ซึ่งตามความหมายดั้งเดิมของสิทธิมนุษยชนใน ประการที่สำคัญนั้น คือ การจำกัดอำนาจของ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครอง” เพื่อเป็นหลักประกัน มิให้ “รัฐ” หรือ “ผู้ปกครอง” ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดย “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครอง” มีพันธะ ในทางการงดเว้น (L'obligation negative) กล่าวคือ “รัฐ” หรือ “ผู้มีอำนาจปกครอง” มีหน้าที่งดเว้น ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ โดย แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกโต้แย้งจากนักวิชาการว่าไม่เป็นหลักประกันเพียงพอว่าประชาชนทุกคน จะมีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างทัดเทียมกัน เพราะในการใช้สิทธิและเสรีภาพบาง ประการนั้นประชาชนต้องมีความพร้อมในทางวัตถุที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเสียก่อน และหาก ประชาชนไม่มีความพร้อมดังกล่าว สิทธิและเสรีภาพที่มีการรับรองยืนยันว่าประชาชนมีอยู่ ก็อาจ เป็นเพียง “สิทธิในทางทฤษฎี” เท่านั้น<sup>64</sup>

หากพิจารณาจากเรื่องสิทธิมนุษยชนในแง่ของแนวความคิดแล้ว สิทธิมนุษยชนย่อม หมายถึงสิทธิที่มีอยู่ในทุกๆ คน อันเนื่องมาจากการที่เขาเป็นมนุษย์หรือบุคคล หรือหากจะกล่าว ตามถ้อยคำในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ย่อมหมายถึงสิทธิอันได้มาจากความ

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

<sup>64</sup> กฎหมายสิทธิมนุษยชน (น. 51) เล่มเดิม.

มีศักดิ์ศรีโดยกำเนิดของมนุษย์<sup>65</sup> จึงกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนก็คือสิทธิของมนุษย์นั่นเอง<sup>66</sup> โดยได้มีการยอมรับกันว่านอกจากประชาชนจะมี “สิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ” แล้ว ประชาชนยังมี “สิทธิเรียกร้องต่อรัฐ” ให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อยังให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างทัดเทียมกัน<sup>67</sup>

ปัจจุบันสิทธิมนุษยชน จึงได้แก่ สิทธิทั้งหลายซึ่งได้รับการยอมรับในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็นสิทธิที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และในการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ และเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษโดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน” (Sovereignty) คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้<sup>68</sup>

## (2) สิทธิพลเมือง

สิทธิพลเมือง หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลที่มีสัญชาติของรัฐ กล่าวคือ เป็นพลเมืองของรัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่างๆ อันได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สิทธิเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น<sup>69</sup> โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว สิทธิพลเมืองจะมีได้เฉพาะภายหลังเวลาที่เกิดรัฐขึ้นแล้ว และถือกันว่าสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิ

<sup>65</sup> จาก “สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์: บทวิจารณ์เชิงวิเคราะห์แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในโลกที่มีไว้ต่อดังกล่าว,” โดย จริญญา โฆษณานันท์ ก, 2528, *วารสารกฎหมาย*, 10(2), น. 73

<sup>66</sup> จาก *กฎหมายสิทธิมนุษยชน* (น 5), โดย สมชาย กษิติประดิษฐ์, 2554.

<sup>67</sup> แหล่งเดิม. (น. 53).

<sup>68</sup> *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (น. 44). เล่มเดิม.

<sup>69</sup> แหล่งเดิม.

มนุษย์ชน เนื่องจากว่าสิทธิพลเมืองเป็นวิธีการที่ราษฎรจะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนได้<sup>70</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนก็คือสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายที่ใช้กับมนุษย์ทุกคน ไม่จำกัดว่าจะเป็นบุคคลสัญชาติใด ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยใช้คำว่า “บุคคล”<sup>71</sup> จึงผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์และเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ โดยหลักทั่วไปแล้ว สิทธิประเภทนี้จึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนสิทธิพลเมือง เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว<sup>72</sup>

### (3) หลักความเสมอภาค

แนวความคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักความเสมอภาคตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)<sup>73</sup> ซึ่งเป็นรากฐานของปรัชญาว่าด้วยปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในยุคสมัยนั้น จนนำมาสู่การออกคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ที่ได้วางหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้<sup>74</sup> รวมทั้งปฎิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ ซึ่งล้วนแต่เป็นผลพวงมาจากอิทธิพลและแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ อีกทั้งกรณีได้ปรากฏหลายต่อหลายครั้งว่า ผู้พิพากษาแห่งศาลสหรัฐอเมริกาได้อ้างอิงหลักกฎหมายธรรมชาติมาเป็นเหตุผลในการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน<sup>75</sup>

<sup>70</sup> จาก การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 89), โดย อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2554.

<sup>71</sup> จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 475), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข, 2551.

<sup>72</sup> การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 98). เล่มเดิม.

<sup>73</sup> จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 138), โดย สมยศ เชื้อไทย ง, 2535.

<sup>74</sup> จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (น 70), โดย บรรณศักดิ์ อูวรรณ โณ ก, 2550.

<sup>75</sup> จาก นิติปรัชญา (น 156-157), โดย จริฎุ โฆษณานันท์ ข, 2545.

จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ คือ กฎหมายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยมนุษย์มิได้เป็นผู้สร้างขึ้นมา และเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดกาลเวลาและสถานที่<sup>76</sup>

Jean Jacques Israel ได้ให้คำนิยามของคำว่า “หลักความเสมอภาค” (Le principe d'égalité) คือ หลักการที่สัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ (Liberté) เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอันประกอบด้วย เสรีภาพ (La liberté) เสมอภาค (L'égalité) และภราดรภาพ (La fraternité) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย<sup>77</sup> โดยเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีความสำคัญและมีความเป็นสากล ซึ่งราษฎรจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันใน สาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทๆ แล้วปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไปที่เรียกว่า “การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกัน” (Different treatment) นั้น ใ้ว่าจะกระทำได้เสมอไปในทุกกรณีก็หาไม่<sup>78</sup>

ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคนี้ ได้ทำการจำแนกศึกษาเกี่ยวกับประเภทของหลักความเสมอภาค ความผูกพันขององค์กรผู้ใช้อำนาจต่อหลักความเสมอภาค และความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

#### (1) ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไป และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้<sup>79</sup>

<sup>76</sup> จาก กฎหมายมหาชน: สิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 8-15 (น 465), โดย วีระ โลจายะ ข, 2547.

<sup>77</sup> จาก “หลักความเสมอภาค,” โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2542, วารสารนิติศาสตร์, 30(2), น.165.

<sup>78</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 95-96). เล่มเดิม.

<sup>79</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 131-139). เล่มเดิม.

### ก. หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคล โดยถือว่าหลักความเสมอภาคนั้นเป็นพื้นฐานของหลักความยุติธรรม นอกจากนี้ยังถือเป็นหลักข้อห้ามเพื่อมิให้รัฐมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจ

ข้อพิจารณาในการปฏิบัติให้แตกต่างกันหรือปฏิบัติให้เท่าเทียมตามแนวปฏิบัติมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันจะต้องมีผลมาจากอำนาจในการบัญญัติกฎหมายองค์การเดียวกัน
2. การกำหนดกฎเกณฑ์ให้แตกต่างกันนั้นจะต้องพิจารณาจากกฎเกณฑ์โดยรวมในเรื่องนั้นๆ ด้วย
3. การปฏิบัติให้แตกต่างกันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน
4. การปฏิบัติให้แตกต่างกันเนื่องจากระบบกฎหมายแตกต่างกัน
5. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี วัฒนธรรม
6. ความสอดคล้องกันของระบบกฎหมาย

### ข. หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้โดยมีเงื่อนไขและขอบเขตการใช้ที่แตกต่างไปจากหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

1. ความมีสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย (มาตรา 3 (2))
2. ข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น (มาตรา 3 (3))
3. ความมีสถานะเท่าเทียมกันระหว่างเด็กที่เกิดนอกสมรสกับเด็กที่บิดามารดาได้สมรสกันตามกฎหมาย (มาตรา 6 (5))
4. สิทธิอันเท่าเทียมกันต่อหน้าที่ในทางราชการ (มาตรา 12 (2))
5. ข้อห้ามมิให้มีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อบังคับใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ (มาตรา 19 (1))
6. การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อพรรคการเมือง (มาตรา 21)
7. ความเสมอภาคของชาวเยอรมันในการรับราชการ (มาตรา 33 (1) ถึง (3))
8. ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง (มาตรา 38 (1) และมาตรา 28 (1))

9. ข้อห้ามมิให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งเป็นการเฉพาะ (มาตรา 101 (1)) ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้ โดยมีเงื่อนไขและขอบเขตการใช้ที่แตกต่างไปจากหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้<sup>80</sup>

1. ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 39 และมาตรา 40)
2. ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ
3. ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง (มาตรา 99 มาตรา 101 และมาตรา 115)
4. ความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ (มาตรา 73)
5. ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ (มาตรา 49 และมาตรา 51)

(2) ความผูกพันขององค์กรใช้อำนาจรัฐต่อหลักความเสมอภาค

การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ อาจแบ่งความผูกพันขององค์กรใช้อำนาจรัฐต่อหลักความเสมอภาคได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

ก. ความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค

หลักความผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมครั้งแรกในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอเมริกันครั้งที่ 1 (Amendment I) ที่ได้กำหนดกรอบแห่งอำนาจของสภาองเกรสมิให้ตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางด้านกรนับถือศาสนา เสรีภาพในการพูด และกิจการหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ รวมทั้งสิทธิในการร้องทุกข์ โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการเรียกร้องของนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) โดยมีหลักฐานเป็นจดหมายของท่านที่มีไปถึงนายเจมส์ เมดิสัน (James Madison) เมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1789 โดยในจดหมายดังกล่าว ท่านได้แสดงออกถึงความวิตกกังวลที่มีต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ท่านจึงเรียกร้องให้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ สำหรับระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นที่เข้าใจตรงกันมาแต่ต้นว่า สิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานคือกรอบสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ และอยู่เหนืออำนาจในการก่อตั้งทั้งหลายของรัฐ (Constitutive powers)<sup>81</sup>

<sup>80</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น.160-161). เล่มเดิม.

<sup>81</sup> จาก หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 142-143), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข, 2549.

ส่วนกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการกำหนดกรอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ 5 ประการด้วยกัน<sup>82</sup> คือ

1. กฎเกณฑ์ที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องมีความชัดเจน
2. ห้ามวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะคดีที่เป็นการเจาะจง
3. กฎเกณฑ์ที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องมีการอ้างอิงเลขมาตราของบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานที่ให้อำนาจ
4. กฎเกณฑ์จะต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน
5. หลักความพอสมควรแก่เหตุ

โดยสรุปก็คือ ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคของกฎหมายและหลักความสอดคล้องกันของกฎหมายโดยพิจารณาจากระบบและกฎเกณฑ์โดยรวมของเรื่องนั้น หากจะมีการบัญญัติกฎหมายให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันเนื่องจากหลักเกณฑ์ใดก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีเหตุผลอันควรรับฟังได้ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวด้วย<sup>83</sup>

#### ข. ความผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาค

การผูกพันของฝ่ายบริหารต่อหลักความเสมอภาคโดยทั่วไปหมายถึงรัฐบาลและฝ่ายปกครอง รวมทั้งผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนหน่วยราชการ แต่หากแยกแยะตามรัฐธรรมนูญอาจแยกย่อยออกได้เป็นรัฐบาล โดยความหมายตามเนื้อหา อำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ การวางแผนรวมทั้งการป้องกันตนเองทางทหาร คำว่า อำนาจบริหารเป็นศัพท์ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายราชการซึ่งเป็นฝ่ายอำนาจรัฐกับประชาชนที่มีมาช้านาน โดยที่ฝ่ายอำนาจรัฐเป็นฝ่ายเหนือกว่ามาโดยตลอด ในขณะที่ฝ่ายประชาชนเป็นฝ่ายที่รองรับอำนาจนั้นๆ ซึ่งในปัจจุบันในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหันมาใช้คำว่า “Eingriffsverwaltung” นั่นคือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแทรกแซงเข้าไปในส่วนของความเป็นอยู่ของประชาชน และฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแทรกแซงความเป็นอยู่ของประชาชนได้เหล่านี้ ล้วนถูกผูกมัดโดยสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น<sup>84</sup>

<sup>82</sup> หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 148). เล่มเดิม.

<sup>83</sup> จาก หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย (น.36), โดย ภาคภูมิ โกะะอินทร์, 2549.

<sup>84</sup> หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.151-152). เล่มเดิม.



ค. ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อหลักความเสมอภาค

เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ฝ่ายตุลาการจะต้องให้ความเคารพและรู้จักที่จะนำเอาสิทธิขั้นพื้นฐานมาใช้ด้วยตนเอง หากฝ่ายตุลาการไม่กระตือรือร้นในส่วนนี้ก็จะหวังให้สิทธิขั้นพื้นฐานเข้าไปมีผลในระบบกฎหมายอย่างแท้จริงคงจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล ตามมาตรา 19 อนุมาตรา 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน ได้มีส่วนช่วยเป็นอย่างมากให้ศาลต้องตื่นตัวในเรื่องนี้โดยอาศัยมาตราดังกล่าว ซึ่งประชาชนสามารถฟ้องหน่วยราชการเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเป็นคดีต่อศาลได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้ องค์กรตุลาการนั้นจะต้องมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่ได้มีการบัญญัติรับรองตามรัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะดังนี้<sup>85</sup>

1. องค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองว่าได้ดำเนินการอันเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

2. องค์กรตุลาการเองก็ต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพด้วย นั่นคือองค์กรตุลาการก็ต้องถูกผูกพันที่ไม่อาจจะดำเนินการอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพด้วย

ดังนั้น การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของศาลหรือองค์กรตุลาการนั้น จึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีแรกและกรณีที่สอง โดยกรณีแรก ก็คือหากมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในคดีที่ศาลพิจารณา แต่ศาลกลับพิจารณาว่าไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ หรือกรณีที่สองซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเองที่ใช้หรือตีความกฎหมายขัดกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

George Burdeau ได้กล่าวไว้ว่า เสรีภาพถ้าไม่มีขอบเขตจำกัด สภาวะอนาธิปไตย (Anarchie) ก็จะเกิดขึ้นดังเช่นเมื่อครั้งมนุษย์ยังอยู่ในสังคมป่าเถื่อน เพราะทุกคนจะใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่และกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่นจนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาส และถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพจนหมด การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุใหญ่ให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมกันเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่างๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคน เป็นกรรมการคอยรักษากฎกติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นการปกป้องคุ้มครองไม่ให้รัฐและผู้อื่นมาล่วงละเมิด

<sup>85</sup> แหล่งเดิม. (น. 158-159).

สิทธิและเสรีภาพของเรา<sup>86</sup>

Karl August Bettermann ได้อธิบายว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพบางเรื่องอยู่ภายใต้เงื้อมมือของกฎหมาย หรือมิได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ อย่างชัดเจนก็ดี กรณีย่อมมิได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ เพราะตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) แล้ว ไม่มีเสรีภาพใดที่ได้รับการรับรองโดยปราศจากขอบเขต เพราะสาระแห่งเสรีภาพก็คือพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ด้วยกัน เนื่องจากขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพมีทั้งการจำกัดขอบเขตในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรและในลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างของขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิของบุคคลอื่น ศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อห้ามในการใช้สิทธิในทางไม่ชอบ ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ หลักพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และการดำรงอยู่ของรัฐ เป็นต้น<sup>87</sup>

โดยลักษณะของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันอาจอยู่ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้<sup>88</sup>

ประเภทแรก สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิบริบูรณ์ (Absolute rights) ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดได้

ประเภทที่สอง สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative rights) หรือสิทธิมีเงื้อมมือ (Qualified rights) ซึ่งหมายความว่ามิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื้อมมือหรือข้อจำกัดบางประการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นกรอบไว้

ประเภทที่สาม สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิที่จำกัด (Restricted rights) ซึ่งหมายความว่า อาจถูกจำกัดได้เสมอและค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้อาจทำได้โดยกฎหมาย และเป็นกฎหมายประเภทใดก็ได้

ในการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ ได้ศึกษาถึงหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย พอสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

<sup>86</sup> วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 3(9), (น. 29). เล่มเดิม.

<sup>87</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น.216). เล่มเดิม.

<sup>88</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 647-648). เล่มเดิม.

## 1. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติจะต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>89</sup> ได้แก่ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น และต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้<sup>90</sup> ซึ่งจำแนกอธิบายได้ดังนี้

1.1 ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะให้มี การตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนในสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งจะต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไปและต้องไม่ระบุตัวบุคคลเพราะถือว่ากฎหมายที่ตราออกมาจากตัวแทนของประชาชนนั้นต้องใช้บังคับกับประชาชนทุกๆ คน<sup>91</sup> โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเนื่องมาจากไม่ต้องการ

<sup>89</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29.

<sup>90</sup> หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น.506). เล่มเดิม.

<sup>91</sup> วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 3(9), (น.34). เล่มเดิม.

ให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย<sup>92</sup> อันเป็นการล่วงล้ำเข้ามาในเขตแดนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร และยังเป็นการคุ้มครองประชาชนไม่ให้รัฐใช้อำนาจตรากฎหมายโดยเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเป็นการเฉพาะขึ้นซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่มีผลทั่วไปย่อมเป็นหลักประกันสิทธิในความเสมอภาคและความเท่าเทียมในผลของกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เหมือนกันนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม และเป็นการตอกย้ำความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเนื่องจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในการตราบทบัญญัติขึ้นมาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

## 1.2 ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชนอันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคม (Social contract) ของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แสดงให้เห็นว่าประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยฝ่ายบริหารจะออกกฎข้อบังคับใดๆ มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เว้นแต่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราบทบัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารตรากฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องผ่านการบัญญัติและรับรองโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน<sup>93</sup> ที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น และเมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนได้<sup>94</sup> ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่าได้กำหนดให้กฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ นอกจากนี้แล้วไม่ใช่ว่าบทบัญญัติ

<sup>92</sup> จาก “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตรการในการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ 2542, *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), น.191.

<sup>93</sup> *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 3(9), (น.33). เล่มเดิม.

<sup>94</sup> *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ* (น 54). เล่มเดิม.

กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับทั้งหลาย หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้อำนาจไว้ ย่อมไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพบุคคลได้<sup>95</sup>

การตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อให้องค์กรนิติบัญญัติตระหนักเสมอว่ากำลังตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อที่องค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริงๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วย ในการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องระบุเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรานี้ไม่อาจใช้บังคับกับกฎหมายที่ล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้แต่อย่างใด<sup>96</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบว่าองค์กรนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายดังกล่าว หรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้<sup>97</sup>

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2542 เห็นชอบกับการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติอื่นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้<sup>98</sup> และรัฐสภาได้พัฒนารูปแบบการร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้มีการระบุมাত্রาของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดแนวทางการตรากฎหมายโดยการอ้างบทอาศัยอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย ได้กระทำเฉพาะกฎหมายที่จะมีการแก้ไขหรือกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่เท่านั้น<sup>99</sup>

<sup>95</sup> จาก รัฐธรรมนูญนํารู (น. 236), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข, 2542.

<sup>96</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 193). เล่มเดิม.

<sup>97</sup> วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 3(9), (น.35). เล่มเดิม.

<sup>98</sup> จาก หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/ว 25 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542.

<sup>99</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ “เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ.”เสนอต่อคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (น 2), โดย.มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย.

1.3 ต้องจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกรอบรับรองไว้ มีหลักการสำคัญอยู่ว่าจะจำกัดสิทธิไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญจะมุ่งให้ความคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (Absolute) แต่ได้มุ่งคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) มากกว่า ซึ่งการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจะมีผลทำให้สารัตถะของสิทธิได้รับความกระทบกระเทือนหรือไม่ จึงต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งเมื่อได้ขังน้ำหนักรของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนแล้ว จึงจะตอบได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งถึงแม้ว่าองค์กรของรัฐจะตรากฎหมายอันมีผลกระทบกระเทือนแก่นของสิทธิก็ตาม แต่ถ้าการกระทบกระเทือนแก่นของสิทธินั้นยังสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนอยู่ และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อประโยชน์ของส่วนรวม ย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติดังกล่าว และการตรากฎหมายในลักษณะใด จะถึงขนาดที่เรียกว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ จะต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพไป ไม่อาจให้คำนิยามเพื่อใช้กับสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทได้<sup>100</sup> อนึ่ง หากกฎหมายใด แม้ตามรูปแบบแล้วจะเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่หากในความเป็นจริง เนื้อหากฎหมายที่ตราขึ้นนั้น กฎหมายใดเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการล่วงล้ำเข้าไปกระทบ “แก่น” (Core) หรือ “สารัตถะ” (Essence) ของสิทธิหรือเสรีภาพแล้ว กฎหมายนั้นย่อมมีผลเช่นเดียวกันกับกฎหมายที่ตัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง<sup>101</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติโดยชัดแจ้งยกเว้นมาตรการที่อาจถือได้ว่ากระทบกระเทือนสารัตถะแห่งสิทธิให้เป็นมาตรการที่ใช้บังคับได้ เพื่อเป็นการตัดปัญหาการตีความ<sup>102</sup>

<sup>100</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 190). เล่มเดิม.

<sup>101</sup> จาก “เสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรมในระบบกฎหมายไทย: การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” โดย กฤษณ์ วสินนท์ ก, *วารสารกฎหมาย*, 23(1), น 72.

<sup>102</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 191). เล่มเดิม.

## 2. หลักความได้สัดส่วน<sup>103</sup>

หลักความได้สัดส่วน (Der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit) หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)<sup>104</sup> หรือหลักความสมควรแก่เหตุ (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)<sup>105</sup> หรือหลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ (Verhaeltnismaessigkeit) ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)<sup>106</sup> หรือหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot) หรือ หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่าหลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ (Uebermassverbot) ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะกล่าวอธิบายต่อไปในข้อ 2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้ง ยังมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำใดก็ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และขัดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยความยินยอมของประชาชน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางความคิดของประชาชนหรือกลุ่มคนทั้งหลายในรัฐเสรีประชาธิปไตย ที่มีความคิดเห็นในอุดมการณ์ทางการเมืองในเรื่องเดียวกัน ไม่ว่าจะเพราะเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง หรือทางสังคมที่ดี ซึ่งพลังความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับการยอมรับและพัฒนาจนกลายเป็นฐานสำคัญทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มของตน และพัฒนาเรื่อยมาจนกลายเป็นพรรคการเมืองของมวลชนในเวลาต่อมา จากที่ได้กล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่นานอารยประเทศยอมรับ และบางประเทศได้จัดให้มีกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อควบคุม

<sup>103</sup> ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ใช้คำว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ในการอธิบายตลอดทั้งเล่ม โดยให้หมายความรวมถึง “หลักความสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ” และ/หรือ “หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น” และ/หรือ “หลักพอสมควรแก่เหตุ” และ/หรือ “หลักความได้สัดส่วน” และ/หรือ “หลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ.”

<sup>104</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 187). เล่มเดิม.

<sup>105</sup> จาก หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น 261), โดย กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2544.

<sup>106</sup> คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (น.42). เล่มเดิม.

การดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งอาจเป็นไปได้ตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และข้อจำกัดทางการเมืองของแต่ละประเทศ<sup>107</sup>

### 2.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit) ตามหลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นถือว่าเป็นหลักของกฎหมายมหาชนทั่วไปที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักมหาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่เฉพาะแต่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ยังรวมถึงออสเตรีย ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรป เป็นต้น จะเห็นว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักในทางกฎหมายที่สำคัญ โดยมีลำดับชั้นในระดับรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการที่มุ่งหมายประการสำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>108</sup>

Klaus Stern ได้อธิบายว่า ภาระหน้าที่หลักของหลักความได้สัดส่วนนั้น ไม่ได้มีความมุ่งหมายเฉพาะการจำกัดการแทรกแซงของอำนาจเท่านั้น แต่หากตีความหลักความได้สัดส่วนอย่างถูกต้องแล้ว นอกจากจะเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามไม่ให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้ว ยังถือว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครองทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำในทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพ ซึ่ง ศาลปกครองได้นำหลักความได้สัดส่วนมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบของการกระทำในทางปกครองมาเป็นเวลายาวนานแล้ว<sup>109</sup>

หลักความได้สัดส่วนมีความมุ่งหมายเพื่อความยุติธรรมนั้น ได้มีการค้นพบว่ามีกรณีบัญญัติเป็นกฎหมายมาตั้งแต่ในสมัยของกฎหมายโรมันแล้ว และต่อมาได้ค้นพบหลักดังกล่าวในกฎหมายอาญา แต่การยอมรับหลักความได้สัดส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้มีการนำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของแผ่นดินแห่งรัฐปรัสเซีย (Aligemeines Landrecht Fuer die Preussischen Staaten) ตาม Paragraph 10 วรรคสอง ของกฎหมายตำรวจ โดย C.G. Svarez เห็นว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีสาระสำคัญว่ารัฐนั้นมีสิทธิที่จะจำกัด

<sup>107</sup> จาก เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (น. 11-12), โดย วลัยยา ไชยศิริ., 2547.

<sup>108</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น.268-269). เล่มเดิม.

<sup>109</sup> แหล่งเดิม (น. 270).



สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เสรีภาพและความมั่นคงของทุกคนสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ โดย Svarez เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงความมีเหตุผล และเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาในยุคความรุ่งโรจน์ทางปัญญา การที่หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายตำรวจของปรัสเซียนั้น ถือว่าเป็นเงื่อนไขทั่วไปของการจำกัดอำนาจในการแทรกแซงของตำรวจตามความเข้าใจในทางตำราและในคำพิพากษาของศาลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งของศาลปกครองปรัสเซียและซัคเซิน (Sachsen) ถือกันว่าเป็นหลักของความได้สัดส่วนหรือหลักห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ และ G.H. Von Berg เป็นบุคคลแรกที่ได้กล่าวอย่างชัดเจนถึงหลักความได้สัดส่วนสำหรับการกระทำของตำรวจ ส่วน O. Mayer ซึ่งถือว่าเป็นบิดากฎหมายปกครองเยอรมัน ได้เขียนถึงหลักความได้สัดส่วนภายหลังจากที่ G.H. Von Berg ได้กล่าวไว้เกือบ 100 ปีต่อมา โดยได้กล่าวไว้ว่าการกระทำของตำรวจนั้นจะต้องมีพื้นฐานมาจากกฎหมายและต้องกระทำตามความจำเป็นและจะต้องได้สัดส่วน แต่หากไม่คำนึงถึงการกำหนดไว้ในลักษณะของกฎหมายบัญญัติปกครองแล้ว ถือว่าความคิดในเรื่องหลักความได้สัดส่วนหรือหลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานแล้ว<sup>110</sup>

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกของ R. von Krauss ซึ่งถือว่าเป็นก้าวสำคัญในงานเขียนเรื่องหลักความได้สัดส่วนโดย Krauss ได้เขียนวิทยานิพนธ์ดังกล่าวสำเร็จในปี ค.ศ. 1953 และได้รับการเผยแพร่ปี ค.ศ. 1955 ซึ่งได้ดึงหลักความได้สัดส่วนออกมาจากกฎหมายตำรวจและจากกฎหมายปกครอง และได้ยกระดับหลักความสำคัญดังกล่าวให้เป็นหลักในระดับของรัฐธรรมนูญ และในเวลาต่อมา P. Lerche ได้กล่าวไว้ในปี 1961 ว่าแทบจะไม่ต้องสงสัยเลยว่า หลักความได้สัดส่วนได้รับความชอบธรรมโดยอาศัยการกำกับจากรัฐธรรมนูญและโดยความเข้าใจหลักนิติรัฐจากพื้นฐานดังกล่าวนี้เองทำให้หลักความได้สัดส่วนได้รับการยอมรับให้กลายเป็นหลักการพื้นฐานในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐาน<sup>111</sup>

ในทางตำรานั้นต่างยอมรับคุณค่าของหลักความได้สัดส่วนว่าอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีความเห็นที่ปฏิเสธการยอมรับดังกล่าว การผลักดันที่สำคัญสำหรับการวางหลักดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญครั้งแรกนั้น เป็นความพยายามของศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรีย ซึ่งได้วินิจฉัยมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรียที่ได้บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรียได้เคยวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่าการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องตรวจสอบกับหลักความได้สัดส่วน ในปี ค.ศ. 1955 เป็นครั้งแรกที่มีความชัดเจนต่อหลักความได้สัดส่วน โดยมีหลักว่ากฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่

<sup>110</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น 271-272). เล่มเดิม.

<sup>111</sup> แหล่งเดิม.

ละเมิดต่อหลักความได้สัดส่วนเท่ากับเป็นการละเมิดต่อหลักนิติรัฐ แม้ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรียได้นำหลักนิติรัฐ (มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญของบาวาเรีย) มาประกอบ การพิจารณาเกี่ยวกับหลักประกันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแล้วได้สรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจละเมิดหลักความได้สัดส่วนได้ และตั้งแต่นั้นมาการอ้างถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐก็ได้รับการยืนยันมาโดยตลอด<sup>112</sup>

นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง สารสำคัญประการหนึ่งของการตรวจสอบความชอบของการใช้ดุลพินิจคือตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นขัดแย้งกับสิทธิขั้นพื้นฐาน และหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองหรือไม่ ซึ่งหมายความว่าความรวมถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นพิเศษ เช่น ในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองใด โดยมีเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในกรณีนี้การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ด้วย เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตในการสร้างโรงงานซึ่งมีการสร้างเสร็จแล้ว แต่เงื่อนไขบางประการยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีการจะเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่นั้น จะต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพิกถอนว่า การเพิกถอนนั้นสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ โดยตามหลักกฎหมายปกครองเยอรมันถือได้ว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญ แต่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีสถานะเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ซึ่งมีลำดับชั้นในระดับของรัฐธรรมนูญโดยมีที่มาจากหลักนิติรัฐ (Rechtstaatsprinzip) ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงมีผลใช้บังคับกับการกระทำของรัฐทุกประเภท โดยถือว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน นอกเหนือจากนี้แล้วหลักความได้สัดส่วนยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่<sup>113</sup>

ทั้งนี้ กฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนอกจากจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความเหมาะสม การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความจำเป็น และการ

<sup>112</sup> แหล่งเดิม.

<sup>113</sup> แหล่งเดิม (น. 280-284).

จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องมีความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ<sup>114</sup> โดยสรุป รายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

### 1. หลักประโยชน์สาธารณะ

“ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ล้วนเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่สมัยโรมันจนนำไปสู่การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่กฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของสังคมประเทศชาติโดยรวม ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคลเสมอ และด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ดีหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี จึงเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างยิ่งที่ฝ่ายปกครองจะมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยอาศัยเหตุผล “เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ” หรือ “เพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจอาศัยเหตุผลดังกล่าว จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยปราศจากขอบเขต เพราะถึงแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าว แต่การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้<sup>115</sup> นอกจากนี้แล้ว การพิจารณาถึงเรื่องขอบเขตของประโยชน์สาธารณะยังจะต้องพิจารณาถึงยุคสมัยด้วย กล่าวคือ ในยุคหนึ่งกิจกรรมหนึ่งอาจไม่ถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ในอีกยุคสมัยหนึ่งกิจกรรมเดียวกันนั้นก็อาจกลับเป็นประโยชน์สาธารณะขึ้นมาได้ เนื่องจากบริบทและความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย นั่นเอง

### 2. หลักความเหมาะสม

Pierothe และ Schlink ได้อธิบายไว้ในตำราที่มีชื่อ “Grundrechte-Staatsrecht II” ว่า หลักความเหมาะสมของมาตรการหรือวิธีการอันใดอันหนึ่งนั้น ตามความหมายแต่เดิมที่ปรากฏในทางตำราและคำพิพากษานั้น ได้อธิบายไว้ว่ามาตรการที่เหมาะสม คือ มาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก ส่วนการอธิบายตามแนวใหม่ซึ่งได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์-วิธีการ-ความสัมพันธ์ (Zweck-Mittel-Relation) นั้น Pierothe และ Schlink ได้อธิบายว่าความเหมาะสมหมายถึงความถึงสภาพการณ์ซึ่งรัฐได้ทำการแทรกแซงและภายในสภาพการณ์นั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงการทำให้บรรลุ

<sup>114</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 327), โดย บุญศรี มีวงศ์โฆษ ข, 2549.

<sup>115</sup> *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 214-215). เล่มเดิม.

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมาตรการนั้นวางอยู่บนสมมติฐานที่ได้รับการยอมรับหรือเป็น มาตรการที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในกรณีนี้ จึงถือได้ว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า ความเหมาะสมแต่เพียงบางส่วนนั้นก็เป็นการเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องมีความเหมาะสมอย่างสมบูรณ์ แต่ประการใด<sup>116</sup>

หลักความเหมาะสม เป็นมาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติสร้างขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยมาตรการที่รัฐใช้จำกัดสิทธิหรือสิทธิของ ประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับใด ฉบับหนึ่งซึ่งมีผลเป็นการล่วงละเมิดแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรนิติบัญญัติ จะต้องพิจารณาว่ามาตรการต่างๆ ที่ได้รับการกำหนดขึ้นและตราไว้ในกฎหมายอยู่ในวิสัยที่จะทำให้ผล ที่ตนต้องการบรรลุได้หรือไม่ กฎหมายใดก็ตามที่กำหนดมาตรการซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่อาจ บรรลุผลที่ต้องการได้อย่างแน่แท้ ย่อมถือว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสม จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่ากฎหมายใดจะมีความเหมาะสมหรือไม่ จะต้องพึง ระลึกอยู่เสมอว่า องค์กรนิติบัญญัติมีดุลพินิจเฉพาะในการคำนวณหรือคาดคะเนพัฒนาการใน อนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลหรือกำหนดทิศทางเศรษฐกิจ ของประเทศ กฎหมายที่จะถือได้ว่าขัดต่อหลักความเหมาะสมนั้น จะต้องปรากฏว่าองค์กรนิติบัญญัติ ใช้ดุลพินิจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคาดคะเนพัฒนาการในอนาคตและผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก กฎหมายนั้นผิดพลาดอย่างชัดเจน หากปรากฏแต่เพียงว่ากฎหมายนั้นใช้ไปแล้วไม่เหมาะสมในอัน ที่จะบรรลุผลที่ต้องการ ย่อมไม่เป็นเหตุที่จะพอฟังได้ว่า กฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>117</sup>

### 3. หลักความจำเป็น

หลักความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการล้วนแต่ชอบด้วย ความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ได้ แต่ทว่ามาตรการเหล่านี้มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบ ธรรมของราษฎรมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความ รุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่อยู่เบื้องหลังหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายตั้งแต่สองสิ่ง ขึ้นไปที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลวร้ายน้อยที่สุด” ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัด สิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

<sup>116</sup> แหล่งเดิม (น. 274).

<sup>117</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 188). เล่มเดิม.

กฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม<sup>118</sup>

มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติสร้างขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเปรียบเทียบมาตรการต่างๆ ที่จะบัญญัติลงไว้ในกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่องค์กรนิติบัญญัติต้องการ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย หากองค์กรนิติบัญญัติเลือกมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้แล้ว ย่อมถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อหลักความจำเป็น ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>119</sup>

#### 4. หลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ

หลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ มาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุดนั้น เมื่อนำมาใช้บังคับแล้วย่อมก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษในขณะเดียวกัน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับมาตรการนั้นได้แก่ การรักษาหรือการก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจประสงค์จะให้ความคุ้มครองหรือจะให้เกิดขึ้น ส่วนโทษที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับมาตรการนั้นได้แก่ ผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพด้านต่างๆ ของราษฎรและ/หรือประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ หลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบนี้เรียกร้องว่า มาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้น หลักความได้สัดส่วนนี้จึงบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำการชั่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคม โดยส่วนรวม ฝ่ายปกครองต้องห้ามมิให้ออกมาใช้บังคับ ถึงแม้ว่ามาตรการนั้นจะเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

<sup>118</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 89). เล่มเดิม.

<sup>119</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 189). เล่มเดิม.

กฎหมายที่ให้อำนาจได้ และจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น (ชอบด้วยหลักความจำเป็น) แล้วก็ตาม เมื่อบังคับตามหลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมาย อย่างแคบอย่างเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่มาตราต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ ราษฎรได้ทุกมาตรการก่อความเสียหายแก่ราษฎรและ/หรือสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่ มหาชนพึงได้รับ ฝ่ายปกครองต้องละเว้นจากการกระทำการอย่างใด ๆ เลยทีเดียว<sup>120</sup>

ในการพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเป็นการ ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่นั้น อาจจำแนกพิจารณาได้ 3 ประการ ได้แก่ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน และ เพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชน

(1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

Klaus Stern ได้อธิบายว่า การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นถือว่าเป็นเหตุผลประการสำคัญ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยการพิจารณาถึง “สิทธิของบุคคลอื่น” จำเป็นที่ต้องย้อนกลับไป พิจารณามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิม ตามทฤษฎีของจอห์น ล็อก (John Lock) เห็นว่า มนุษย์ตาม สภาวะธรรมชาติดั้งเดิมนั้น เป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์มนุษย์สามารถที่จะ กำหนดการกระทำของตนเองได้ภายในขอบเขตของกฎหมายธรรมชาติ นอกจากนี้ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ การที่มนุษย์มี เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันนั้นก่อให้เกิดผลว่า ไม่ว่าบุคคลใดที่ไม่สามารถก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคลอื่นได้เพราะทุกคนต่างเป็นอิสระและเท่าเทียมกัน ดังนั้น การละเมิดผลประโยชน์ของบุคคลอื่นก็ดี การทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ดี หรือการทำให้ เกิดความเสียหายเปรียบแก่บุคคลที่สามก็ดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น<sup>121</sup>

ต่อมาเมื่อมีรัฐเกิดขึ้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ “สิทธิ ของบุคคลอื่น” จึงไม่ได้อยู่ในสภาวะธรรมชาติอีกต่อไป หากแต่ได้ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายซึ่ง ออกโดยอำนาจรัฐ ดังนั้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงยังคงเป็นข้อจำกัดของเสรีภาพที่แฝงอยู่โดยตรรกะ ในทางกฎหมาย (Rechtslogisch) แต่ได้เปลี่ยนจากตรรกะในทางกฎหมายในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมมา เป็นตรรกะในทางกฎหมายของกฎหมายบัญญัติ (Rechtslogik des Gesetzes) ซึ่งการกำหนดให้ สิทธิแก่บุคคลอื่นในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลหนึ่ง<sup>122</sup>

<sup>120</sup> สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 91-92). เล่มเดิม.

<sup>121</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 205). เล่มเดิม.

<sup>122</sup> แหล่งเดิม.

เนื่องจากการใช้เสรีภาพของบุคคลหนึ่งอาจไปขัดกับการใช้เสรีภาพของอีกคนหนึ่ง รัฐจึงต้องเข้ามาจัดระเบียบโดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยวิธีการต่างๆ<sup>123</sup> ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลอาจเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคคลเป็นผู้ได้รับประโยชน์ได้ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมาย (Rechtsmacht) แก่บุคคล เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายในผลประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองได้ แต่เฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สาม ในกรณีดังกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิของบุคคลอื่น” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ถ้าหากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่ได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนที่ดี หรือในกรณีที่ผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงผลสะท้อนจากกฎเกณฑ์ของกฎหมาย (Rechtsreflex) ก็ดี กรณีนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ<sup>124</sup>

โดยหลักแล้วสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ก่อให้เกิดผลผูกพันต่อปัจเจกบุคคล หากแต่ก่อให้เกิดผลผูกพันเฉพาะต่อรัฐเท่านั้น แต่โดยแท้จริงแล้วหากรัฐที่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่สาม โดยเหตุนี้รัฐจึงอาจทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ การให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลที่สามโดยรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่า ไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถที่จะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เหตุผลอันชอบธรรมในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพได้นั้น สามารถอ้างได้ว่าเพื่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิที่ใช้มาตรการไม่ว่าโดยทางบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ เพื่อเยียวยาสิทธิของบุคคลที่สามจากการถูกละเมิด และรัฐจะต้องปฏิเสธการกระทำของบุคคลใดก็ตามที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น<sup>125</sup>

## (2) เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม ตามแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสนั้น ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และการสาธารณสุขเป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างเด็ดขาดที่รัฐสามารถใช้อ้างได้ว่า เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม

<sup>123</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 30). เล่มเดิม.

<sup>124</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 206). เล่มเดิม.

<sup>125</sup> แหล่งเดิม (น. 216-217).

หากพบว่าการใช้เสรีภาพของผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม<sup>126</sup> โดยเหตุผลในการจำกัดสิทธิเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาจสรุปได้ดังนี้

ก. ความหมายของความสงบเรียบร้อยของประชาชน

เนื่องจากความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) คือ ภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข<sup>127</sup> โดยแนวความคิดเกี่ยวกับ “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มีที่มาจากกฎหมายโรมัน ต่อมาภายหลังกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (มาตรา 1131 และมาตรา 1133) และกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น (มาตรา 90) ได้ถือตามแนวความคิดดังกล่าว แต่มีข้อน่าสังเกตว่าการยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ในชั้นแรกได้ยอมรับเฉพาะที่ใช้บังคับแก่หลักการเสรีภาพในการทำสัญญา โดยถือว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ต่อมาเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักสำคัญที่ใช้บังคับแก่กฎหมายเอกชนโดยทั่วไป เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้ยอมรับหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งนอกจากจะใช้บังคับแก่นิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 113) แล้ว หลักดังกล่าวยังนำไปใช้บังคับกับเรื่องอื่นๆ อีกหลายเรื่อง สำหรับการให้คำจำกัดความของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” นั้น จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะให้คำจำกัดความได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ แต่ถ้าจะกล่าววัตถุประสงค์ของถ้อยคำดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” มีความมุ่งหมายที่จะให้ยกขึ้นมาใช้ในกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญกว่า และเนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคม กล่าวโดยสรุป “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” จึงหมายถึงประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม<sup>128</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” เป็นเรื่องของความสงบสุขของประชาชน ซึ่งรวมกันอยู่ในประเทศชาติเป็นส่วนรวม การใดอันมีลักษณะขัดต่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือประเทศชาติเป็นส่วนรวมแล้ว การนั้นย่อมขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน และเมื่อถึงการขัดต่อผลประโยชน์นั้นเป็นเรื่องผลประโยชน์อันสำคัญของการดำรงอยู่เพื่อความสงบ

<sup>126</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 31). เล่มเดิม.

<sup>127</sup> จาก พจนานุกรมกฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (น. 114), โดย.ราชบัณฑิตยสถาน, 2544.

<sup>128</sup> จาก “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน,” โดย อุกฤษ มงคลนาวิน, 2518, บทบัญญัติ 32 น. 13-14.



เรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมส่วนรวมแล้ว ย่อมได้ชื่อว่าการนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>129</sup>

ข. เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน

เนื่องจากมนุษย์มีอิสระที่จะกระทำการอันใดได้ตามความพอใจ แต่ถ้าหากปล่อยให้มนุษย์ใช้เสรีภาพนี้โดยไม่จำกัด ให้กระทำความเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อาจจะเป็นการรบกวนต่ออีกคนหนึ่งหรือต่อมหาชน ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการรักษาความสงบเรียบร้อยของสิทธิแห่งมนุษย์ชนแล้ว จึงจำต้องถูกจำกัด โดยการกระทำของฝ่ายปกครอง การจำกัดสิทธิแห่งมนุษย์ชนจึงเป็นข้อยกเว้นจากหลักการในเรื่องสิทธิแห่งมนุษย์ชน โดยการใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายในขอบเขต ดังนี้<sup>130</sup>

(1) การจำกัดเสรีภาพจะต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้

(2) การจำกัดเสรีภาพต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือ การใช้อำนาจควรใช้ต่อกันตรายอันเกิดขึ้นจริง และมีลักษณะที่จะก่อการไม่สงบเรียบร้อย แม้ว่าความไม่สงบเรียบร้อยจะเกิดขึ้นก็ดี แต่ห่มุ่คณะจะทนการนี้ได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจ หรือถ้าใช้อำนาจขึ้นแล้วจะเกิดผลร้ายยิ่งขึ้นกว่าการไม่ใช้อำนาจ ก็ควรงดเว้นการใช้อำนาจ ซึ่งต้องพิจารณาตามกรณีไป และการใช้อำนาจต้องพิจารณาให้พอดีกับภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้น และไม่ควรรุนแรงเกินไป

(3) การใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยต้องกระทำต่อผู้ที่กระทำผิดจริงเท่านั้น ไม่ใช่กระทำในลักษณะวิธีที่เรียกว่า “เหวี่ยงแห” โดยจับราษฎรมารวมกันหลายๆ คน แล้วเลือกหาผู้กระทำผิดในภายหลัง

(4) การรักษาความสงบเรียบร้อยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน ฝ่ายปกครองจะเข้าข้องเกี่ยวในกิจการของเอกชนไม่ได้ หรือในกิจการภายในบ้านเรือนของเอกชน ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากกฎหมายจะอนุญาตไว้เป็นพิเศษ หรือการกระทำภายในบ้านเรือนเป็นผิดต่อกฎหมายอาญา

(3) เพื่อคุ้มครองศีลธรรมอันดีของประชาชน

เนื่องจากศีลธรรม คือ ความประพฤติที่ดีงามทางกาย วาจา ความประพฤติที่ดีที่ชอบ ความสุจริตทางกาย วาจา และอาชีพ<sup>131</sup> อันเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางความประพฤติที่สังคมให้

<sup>129</sup> จาก *กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม* (น. 144), โดย ไชยศ เหมะรัชตะ, 2540.

<sup>130</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 161-162), โดย ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง (ปรีดี พนมยงค์). (ม.ป.ป.), 2475.

<sup>131</sup> จาก *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์* (น. 392), โดย พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), 2554.

ความสำคัญมาก โดยทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม และศีลธรรมมีความสัมพันธ์กับคำสอนของศาสนา และอุดมการณ์ที่ยึดถือกันในสังคม ซึ่งหลายกรณีการละเมิดศีลธรรมถือเป็นการประพฤติผิดทางศาสนา และอาจถูกลงโทษอย่างรุนแรง<sup>132</sup> นอกจากการดำรงอยู่ของสังคมจะต้องมีความสงบเรียบร้อยแล้ว สังคมยังต้องมีศีลธรรมอันดีในสังคมนั้นด้วย ซึ่งในที่นี่จะต้องเป็นศีลธรรมอันเกิดจากความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกในสังคมนั้น โดยสังคมหนึ่งๆ จะต้องมีทั้งความคิดและความแลกเปลี่ยนไป จริยธรรมและศีลธรรมจะเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการเคารพและเป็นเกณฑ์ในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่สังคมขึ้นได้ เช่น การที่กฎหมายฝ่ายบ้านเมืองมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับจริยธรรมและศีลธรรมของสังคมในการเคารพต่อชีวิต ศักดิ์ศรี ทรัพย์สินของบุคคลอื่น การปฏิเสธแบ่งแยกทางเพศ สีผิว เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นเกณฑ์ทางจริยธรรมและศีลธรรมที่เป็นตัวจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล<sup>133</sup>

Karl August Bettermann ได้อธิบายว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพประการหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยแท้จริงแล้ว “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ก็ถือว่าเป็นตัวกำหนดขอบเขตโดยรวมของกฎหมายภายในทั้งหลาย ตัวอย่างเช่น นิติกรรมที่ละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมตกเป็นโมฆะ และความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดภาระในการชำระค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีบุคคลใดที่จะอ้างสิทธิ และเสรีภาพเพื่อกระทำการอันเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>134</sup>

โดยหลักทั่วไปแล้ว คำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ไม่ได้ขึ้น อยู่กับความรู้สึกส่วนบุคคลของผู้พิพากษาหรือความรู้สึกของผู้ใช้กฎหมาย อีกทั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรู้สึกของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเป็นพิเศษ ซึ่งตามทัศนะของ Duerig มีความเห็นว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่ทัศนะความเห็นสอดคล้องกันของชาวโลก หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่ทัศนะภายในขอบเขตของวัฒนธรรมตะวันตก หากแต่ขึ้นอยู่กับการที่ความสำนึกในทางศีลธรรมของประชามันๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทัศนะในทางศีลธรรมโดยทั่วไปของประชาชนก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันได้ ในกรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ที่จะใช้ทัศนะของกลุ่มบุคคลส่วนใหญ่เพื่อการพิจารณาในกรณีของการใช้สิทธิและเสรีภาพในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดี

<sup>132</sup> จาก พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (น. 234-235), โดยราชบัณฑิตยสถาน, 2524.

<sup>133</sup> วารสารนิติศาสตร์, 30(2), (น. 31-32). เล่มเดิม.

<sup>134</sup> หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 217-218). เล่มเดิม

ของประชาชนหรือไม่<sup>135</sup> ดังนั้น “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” จึงเป็นเรื่องของจริยธรรมตลอดจน  
 ธรรมเนียมประเพณี ความรู้สึกนึกคิดในแง่ทางด้านจิตใจของหมู่เหล่าประชาชนในสังคมเป็น  
 ส่วนรวม โดยการใดที่กระทำขึ้นเป็นการกระทำด้วยลักษณะที่จะทำให้ความรู้สึกนึกคิดของประชาชน  
 ในสังคมมีความรู้สึกไม่เห็นดีเห็นงามหรือไม่ยอมรับหรือเป็นที่น่าเกลียดในความรู้สึกทางจิตของ  
 ประชาชนทั้งหลายเป็นส่วนรวมในสังคมนั้นๆ ซึ่งอาจเป็นด้วยเหตุผลที่การนั้นขัดต่อจริยธรรม  
 ศาสนา ธรรมเนียมประเพณีอันสำคัญเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การนั้นย่อมถูก  
 ประชาชนในสังคมประณามว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>136</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ  
 ประชาชนมักจะแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย และแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยัง  
 อาจมีทั้งที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรงและที่ไม่มีการบัญญัติไว้ซึ่งการที่จะจำแนกหรือ  
 กำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวโดยทั่วไปว่า สิ่งใดขัดหรือไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ  
 ศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมไม่อาจกระทำได้โดยถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ กฎหมายแพ่งของนานา  
 ประเทศ จึงได้กำหนดหลักการว่าด้วยความความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนใน  
 ลักษณะที่ยืดหยุ่นและมอบให้เป็นหน้าที่ของศาลที่จะใช้ดุลพินิจว่าการใดขัดต่อความสงบเรียบร้อย  
 หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

### 2.3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิตินโยบาย

นิตินโยบาย<sup>137</sup> (Legal Policy) หากแปลตามตัวแล้วหมายความว่า นโยบายทางกฎหมาย  
 แต่หากพิจารณาเนื้อความแล้วหมายถึงบรรดานโยบายที่เกี่ยวกับกระบวนการในการบัญญัติ  
 กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการพัฒนากฎหมาย ซึ่งจะเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐ ทั้งที่  
 เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการจัดทำกฎหมาย ฝ่ายบริหารนำ  
 นโยบายไปปฏิบัติตามกฎหมาย และฝ่ายตุลาการบังคับให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์โดยหากบุคคล  
 ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ

คำว่า นิตินโยบาย แม้จะไม่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดเหมือนบทบัญญัติใน  
 หมวดอื่นๆ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ได้มี  
 บทบัญญัติหมวดหนึ่ง คือ แนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หมวด 5 ได้บัญญัติไว้ด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

<sup>135</sup> แหล่งเดิม.

<sup>136</sup> กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม (น.145). เล่มเดิม.

<sup>137</sup> จาก นิตินโยบายภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี :  
 การจัดตั้งคณะกรรมการนิติบัญญัติแห่งชาติ, (น. 73-76) โดย สิริโชค ธเนศรภากา, 2544.

บทบัญญัติดังกล่าว อาจกล่าวไว้ว่าเป็นแม่บทที่สำคัญยิ่งของ “นิติบัญญัติ” ซึ่งเป็นแนวนโยบายของ รัฐอย่างกว้างๆ เป็นแนวทางในการร่างนโยบายของรัฐบาล และเป็นแนวทางบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับนั้น เช่น

“มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา 2 ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล...”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ มีสถานะเป็นนิติบัญญัติทั้งสิ้น โดยเฉพาะการบัญญัติถึง รูปแบบของรัฐ ว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวเป็นราชอาณาจักร (Kingdom) มีรูปแบบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งผู้ปกครองหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง คณะใดจะออกกฎหมายมาเปลี่ยนแปลงหรือจะใช้กำลังเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้ผิด แปลกไปจากนี้ย่อมกระทำมิได้ หรือในกรณีของบทบัญญัติมาตรา 3 บัญญัติถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ตามนิติ โบราณราชประเพณี ปวงชนชาวไทยต่างพร้อมกันตลุกตลอมลวดยอำนาจอธิปไตยให้ พระมหากษัตริย์อันเป็นการถวายความจงรักภักดี พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล บริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่พสกนิกร รูปแบบของ นิติบัญญัติจึงปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

นิติบัญญัติไม่เพียงแต่มีความหมายในเชิงนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินนโยบาย ทางด้านกฎหมายของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีหมายไปถึงแนวนโยบายต่างๆ ไปของรัฐที่ยึดถือ หลักการในการปกครองโดยอาศัยกฎหมายเป็นใหญ่ หรือหลักนิติรัฐ (Legal State) โดยอาศัยหลัก นิติธรรม (The Rule of Law) และหลักกระบวนการแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) อีกด้วย หลักการดังกล่าวนี้เป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของ สรรพอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ต่างมีที่มาจากอำนาจตามกฎหมาย ที่บัญญัติหรือตราขึ้น โดยรัฐสภาทั้งสิ้น

ระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าหัวใจสำคัญคือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมที่ถือว่าเป็นปราการสำคัญด้านสุดท้ายที่เป็นหลักประกันสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนดังกล่าว จึงมีคำกล่าวอยู่เสมอว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นเนื้อหนังมังสาของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการยุติธรรมที่กล่าวถึงนี้จึงมีความสำคัญยิ่งอีก

ประการหนึ่ง ในฐานะที่รัฐหนึ่งๆ จะต้องมิตินโยบายในด้านนี้อย่างชัดเจนตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เป็นนโยบายทั่วไปและนิตินโยบายที่เป็นนิตินโยบายแห่งชาติ มาจนถึงกระบวนการนิติบัญญัติ กระบวนการบัญญัติกฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในขั้นตอนต่างๆ กระบวนการพัฒนากฎหมายที่กฎหมายจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาไปให้ทันกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Social change is law change) กระบวนการต่างๆ ในเชิงนิตินโยบายที่กล่าวถึงนี้ยังรวมไปถึงการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุด ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐอีกด้วย

นิตินโยบายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>138</sup> นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 มีชื่อว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” แนวคิดในการบัญญัติทำนองนี้ไม่ใช่ของใหม่ เพราะรัฐธรรมนูญเคยบัญญัติหมวดนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นฉบับแรก นอกจากนั้นในฉบับต่อมาก็มีบัญญัติไว้คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ฉบับ พ.ศ. 2511 ฉบับ พ.ศ. 2517 ฉบับ พ.ศ. 2521 ฉบับ พ.ศ. 2534 และฉบับ พ.ศ. 2540 เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นั้นเรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ดังที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และเรียกเช่นนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งเปลี่ยนเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งเนื้อหาในบทบัญญัติยังได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ ไว้อีกหลายส่วนด้วยกัน<sup>139</sup>

แนวคิดในการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นฉบับแรกนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประสงค์จะให้เรื่องนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทย ในส่วนของรัฐเองควรต้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนเป็นการตอบแทนด้วยหน้าที่ของรัฐแสดงออกในรูปของแนวนโยบายกว้างๆ ว่ารัฐต้องปฏิบัติหรือพึงปฏิบัติอย่างไรบ้างในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร การต่างประเทศ หรือในเรื่องอื่นๆ ส่วนอีกประการหนึ่งคือ คณะรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยพรรคการเมืองต่างๆ ต่างก็

<sup>138</sup> แหล่งเดิม (น. 42-43).

<sup>139</sup> จาก รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ปีที่ 1 (20 พฤศจิกายน 2540-20 พฤศจิกายน 2541) (น.9), โดย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

มีนโยบายของตนเอง ซึ่งถูกเสนอออกมาในรูปแบบของนโยบายพรรคการเมืองที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือเมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้วจะมีการยกร่างนโยบายของรัฐบาลและแถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในนโยบายเหล่านี้ไม่คงทนถาวร เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามไปด้วย จึงมีนโยบายกลางของรัฐอันคงที่ถาวร ไม่ว่าผู้ใดเข้ามาเป็นคณะรัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตาม โดยถือเสมือนว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของชนในชาติ นโยบายกลางเช่นนี้เองที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เรียกว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” และเปลี่ยนมาเรียกว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ในปัจจุบัน<sup>140</sup>

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State Policy) ไม่ใช่แนวนโยบายคณะใดคณะหนึ่ง (Government Policy) แนวนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนไปตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศ กล่าวกันว่า เมื่อครั้งมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 แนวนโยบายแห่งรัฐเปรียบเสมือนวัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดตั้งบริษัทหรือองค์กร ส่วนนโยบายรัฐบาลเปรียบเสมือนนโยบายของคณะผู้บริหารบริษัทแต่ละยุคเท่านั้น แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญของรัฐ (Directive Principles of State Policy) ในเรื่องใหญ่ๆ<sup>141</sup> เช่น การศึกษา การทหาร แรงงาน การปกครอง การต่างประเทศ เพื่อที่จะเป็นแนวทางว่ารัฐบาลจะดำเนินการในเรื่องนั้นไปในทิศทางใด ส่วนรายละเอียดในเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะไปขยายความต่อ รัฐธรรมนูญเกือบทุกประเทศจะมีบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ เพียงแต่ว่าบางประเทศอาจจะกำหนดไว้ในคำปรารภบางประเทศกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่แยกออกมาเป็นหมวดเฉพาะต่างหาก เป็นหมวดเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งประเทศไทยก็บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก และได้บัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 เป็นฉบับแรกจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

ดังนั้น เมื่อกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นหมวดหนึ่งต่างหากในรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เกรงว่าด้วยการบัญญัติหมวดนี้เป็นเรื่องใหม่ ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจจนอาจนำไปสู่การเรียกร้องในทางการเมืองหรือในทางคดี เพื่อที่จะบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายทุกๆ เรื่องที่บัญญัติไว้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น จึงได้บัญญัติไว้ด้วยว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ความดังกล่าวหมายความว่ารัฐซึ่งไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น หากแต่รวมถึงรัฐสภาและองค์กร

<sup>140</sup> แหล่งเดิม.

<sup>141</sup> แหล่งเดิม (น.10).

ทั้งหลายของประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย องค์กรเหล่านี้ต้องร่วมกันผลักดันให้  
 แผนนโยบายในหมวดนี้เป็นรูปธรรม แต่จะทำทันทีทันใดหรือเมื่อใดและโดยวิธีการอย่างไร  
 ย่อมขึ้นอยู่กับจังหวะเวลาที่พร้อมที่เหมาะสมด้วย รวมทั้งฐานะทางการเงินงบประมาณของประเทศ  
 ความเร่งด่วนของปัญหา หรือผลเสียหายของนโยบายอย่างที่ใช้ก่อให้เกิดขึ้นต่อประเทศชาติและ  
 ประชาชน จำเป็นที่จะต้องเร่งยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายเช่นว่านั้น โดยเร็ว

นโยบายเหล่านี้บางอย่างก็อยู่ในอำนาจของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารสามารถที่จะกระทำ  
 ได้ทันทีตามอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ แต่นโยบายบางอย่างรัฐบาลจะต้องขออำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ  
 โดยการเสนอร่างกฎหมายเข้าขออนุมัติต่อรัฐสภาเสียก่อนหรือนโยบายบางอย่างรัฐบาลต้องขอ  
 ความเห็นชอบต่อรัฐสภา เช่น การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศที่รัฐจะต้องเข้าไปผูกพัน แม้มี  
 กฎหมายให้อำนาจอยู่แล้ว แต่ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบต่อรัฐสภาด้วย หรือในกรณีที่ไม่สามารถ  
 ขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาได้ทันทีเพราะเป็นเรื่องเร่งด่วน หากเน้นเข้าไปรัฐหรือประเทศจะต้อง  
 ได้รับความเสียหายรัฐบาลอาจดำเนินการ ไปก่อน แต่ทันทีที่สามารถขอความเห็นชอบได้ก็ต้องนำ  
 เรื่องนั้นให้รัฐสภาให้สัตยาบันได้ เช่น การออกพระราชกำหนดเร่งด่วน การประกาศสงคราม ดังนั้น  
 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งใดก็จะบัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐ  
 ในทำนองเดียวกันไว้ด้วยเสมอ ความแตกต่างจะอยู่ที่ว่าควรที่จะเพิ่มแผนนโยบายเรื่องใดเป็นพิเศษ  
 หรือนโยบายแห่งรัฐในข้อใดล้ำสมัย หรือไม่มีความจำเป็นก็อาจจะตัดออกไปได้ ในบทบัญญัติว่า  
 ด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงมีบทบัญญัติใหม่ๆ ที่ทันสมัย  
 เกิดขึ้นมากมาย

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาล

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของสรรพ  
 อำนาจ การทำงานของรัฐบาลจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของรัฐสภาในการบริหารราชการ  
 แผ่นดิน ในขณะที่รัฐบาลทำการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องมีนโยบายเป็นกรอบกำหนด  
 แนวทางในการทำงาน และเป็นเครื่องมือที่จะชี้ว่าภายในวาระที่ดำรงตำแหน่งรัฐบาลจะทำอะไร  
 อย่างไร แล้วแถลงนโยบายดังกล่าวนี้ให้รัฐสภาทราบเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับได้  
 เตรียมแผนปฏิบัติการรองรับและเตรียมที่จะสนองนโยบาย โดยมีงบประมาณ มีการออกกฎหมาย  
 ตลอดจนกฎระเบียบที่จำเป็นเพื่อให้แผนนโยบายดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติชัดเจนเป็นรูปธรรม ประการ  
 สำคัญคือรัฐสภาจะได้ทราบว่ากรอบนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ที่แถลงต่อรัฐสภานั้นมีเรื่อง  
 ใดบ้างที่จะต้องมาขอความร่วมมือจากรัฐสภา ทั้งในการออกกฎหมายใหม่และการอนุมัติ  
 งบประมาณต่างๆ รัฐสภาสามารถใช้กรอบนโยบายนั้นกำกับดูแลและควบคุมการทำงานของรัฐบาล

ได้ว่าเป็นไปตามที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาหรือไม่เพียงใด ในขณะที่ในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สมเด็จพระราชินีควีนอลิซาเบธที่ 2 จะเป็นฝ่ายทรงแถลงนโยบายเองหรือที่เรียกว่า Queen Speech<sup>142</sup> ว่าในแต่ละปีรัฐบาลของพระองค์จะทำการสิ่งใดบ้างในรอบปี ในบางประเทศเมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้วรัฐสภาสามารถลงมติได้ตั้งแต่วาระเริ่มต้นว่าสมควรให้รัฐบาลชุดนี้เข้าบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ สำหรับประเทศไทยเคยใช้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเพียงแต่ให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อน โดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจแต่อย่างใด

นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดมีที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่ปรากฏในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ตาม ในการรณรงค์ก็ต้องให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายใหญ่ของประเทศที่มีอยู่ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงบทบัญญัติกฎหมาย ในประเทศไทยการรณรงค์นโยบายของรัฐบาลอาจจะมีปัญหาบ้าง เพราะว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค ดังนั้นจึงต้องผสมผสานนโยบายของทุกพรรคการเมืองให้กลมกลืนกัน ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนของปัญหาภายใต้ระยะเวลาและข้อจำกัดอย่างอื่นบางประการ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลทุกรัฐบาลจึงต้องยืดกรอบกว้างๆ จากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว ซึ่งในทางกฎหมายนั้นจะมีสถานะเป็น “นิตินโยบายแห่งชาติ” ด้วย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหมวดหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในความเป็นจริงความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับการตรากฎหมายของรัฐสภา และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลยังไม่ชัดเจนนัก เพราะยังขาดการอ้างอิงหรือเท่าความถึงซึ่งกันและกัน มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่าในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือที่เรียกว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน

<sup>142</sup> จาก CHALERM 2000 21<sup>st</sup> Century (น. 69), โดย เฉลิม อยู่บำรุง.



### 3. หลักการในปัจจุบัน

“แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ที่มีคำว่า “พื้นฐาน” เข้ามาด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่า นโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในหมวดนี้เป็นเพียงพื้นฐานหรือมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น รัฐอาจกำหนดเพิ่มเติมขึ้นเองให้มีมาตรฐานขั้นสูงนอกเหนือจากนี้อีกก็ได้ ทั้งนี้ยังคงหลักการเดิมที่ว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

เนื้อหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักการเพื่อยืนยันความสำคัญของหมวด 5 โดยบัญญัติหลักการสามเรื่อง ดังนี้

3.1 ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 นี้ อันเป็นการยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.2 คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด 5 ต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

3.3 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวได้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหลักการสามประการดังกล่าวนี้ ทำให้บทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความแข็งแกร่ง และมีความสำคัญโดดเด่นขึ้นมามากกว่าเดิมทันที อย่างน้อยที่สุดในการจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนแผนพัฒนาอื่นๆ ของประเทศ การจัดทำนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะแถลงต่อรัฐสภา การที่รัฐบาลจะเตรียมการเพื่อที่จะเสนอร่างกฎหมายต่างๆ ต่อรัฐสภา การที่รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเรื่องใดที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา การที่ประชาชนตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการที่รัฐสภาจะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ล้วนแต่จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้งสิ้น

นิตินโยบายภายใต้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากการยกบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไปแล้ว ในส่วนต่อมาก็คือบทบัญญัติเฉพาะที่เป็นแม่บทของการดำเนินนิตินโยบายของรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติและเป็น

บทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งได้แก่นิตินโยบายภายใต้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 โดยเฉพาะในส่วนที่บัญญัติเป็นแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการด้านนิตินโยบาย และการบริหารกระบวนการยุติธรรม

บทบัญญัติเกี่ยวกับนิตินโยบายที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมของรัฐ และการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม รัฐไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างธรรมดาเท่านั้น รัฐยังจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การที่รัฐจะดำเนินนโยบายที่บัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม บังเกิดสัมฤทธิ์ผลในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ รัฐจะต้องมีการจัดระเบียบกฎหมาย

## 2.4 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่เข้ารูปรูปร่างอันมีสาเหตุเนื่องมาจากการมีชนชั้นชาวนาเป็นจำนวนมาก ชนชั้นข้าราชการจำนวนน้อยและระบบเศรษฐกิจ ที่ถูกรอบงำโดยคนที่มีเชื้อชาติจีนและฝรั่ง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้เปลี่ยนไปส่งผลกระทบไปถึงเงื่อนไขภายในประเทศและเป็นอุปสรรคต่อการก่อตั้งพรรคการเมือง โดยอาจแบ่งช่วงของการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยได้ดังนี้

### 2.4.1 ก่อนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

#### 1. การจัดตั้งพรรคการเมือง

เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2488 ขณะที่นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการสั่งให้ยุบเลิกคณะราษฎรที่นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีสั่งกักอยู่ เนื่องจากเห็นว่าหากประเทศไทยจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวนั้นจะเป็นการไม่ถูกต้องตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และผู้นำฝ่ายพลเรือนต่างยึดแนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งจำเป็น การขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญของผู้นำฝ่ายพลเรือน ดังนั้นการเลือกตั้งในช่วงที่ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจโดยฝ่ายทหารไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นการเลือกรัฐบาลสภาสูงเป็นสภาที่ไม่มีอำนาจ สภาผู้แทนราษฎรมี

บทบาทสำคัญในการกำหนดผู้ที่จะเป็นรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ใช้บังคับอยู่นั้น มีข้อความจำกัดบางประการในการดำเนินการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ผู้นำฝ่ายพลเรือนจึงได้ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ขึ้นประกาศใช้ บังคับและในหมวด 2 เรื่องสิทธิและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพื่อขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้ มีการรวมตัวกันตั้งพรรคการเมืองขึ้นหลายพรรค เช่น พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคกสิกร (มีนโยบายส่งเสริมอาชีพของกสิกรทั่วไป) พรรคธรรมาธิปไตย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคกสิกรรมกร

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 ได้เกิดกบฏแมนฮัตตัน กองทัพอากาศ และตำรวจทำการปราบปรามกองทัพเรืออย่างรุนแรง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกได้กล่าวโจมตีการปราบปรามของรัฐบาลอย่างรุนแรง จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจตัวเองเพื่อล้มรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และสภานิติบัญญัติเสียเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 โดยนำเอารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 มาใช้พร้อมทั้งมีการแก้ไขบางตอนแล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ห้ามชุมนุมทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง เป็นผลให้เกิดการเลิกพรรคการเมืองไปโดยปริยาย เพราะไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงทำไม่ได้ เพื่อให้รัฐบาลของตนมั่นคงโดยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนมีความสำคัญลดลงอย่างมาก พรรคประชาธิปไตยประกาศถอนตัวทางการเมืองโดยไม่ยอมส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง ยกเว้นผู้สมัครจะสมัครเป็นการส่วนตัว

## 2. การยุบพรรคการเมือง

ดังที่ไดกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นั้นเกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมืองอย่างเดียวกัน โดยมุ่งหวังที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศไปตามแนวคิดของตน โดยยังไม่มีภาระใดที่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการมีอยู่ของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจบริหารประเทศในขณะนั้น ว่าเห็นความสำคัญของการมีพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรค

การเมืองในช่วงนี้ยังคงมีความอ่อนแอ ไม่สามารถทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของพรรคการเมืองใด ดังนั้นเมื่อมีการปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญจึงมีผลทำให้พรรคการเมืองในขณะนั้นต้องสิ้นสภาพของความเป็นพรรคการเมืองลงในทันที

2.4.2 ในช่วงการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

### 1. การจัดตั้งพรรคการเมือง

#### 1. 1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง โดยมิต้องหวาดเกรงว่าจะมีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บังคับให้พรรคการเมืองจดทะเบียนเสียก่อนจึงจะถือว่าพรรคการเมืองใดเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้วพรรคการเมืองจึงจะเกิดขึ้น การที่กำหนดให้จดทะเบียนก่อนจึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมืองนั้น เป็นแนวความคิดของนักกฎหมายแบบ Positivist ซึ่งเห็นวานิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมุติโดยอาศัยกฎหมายและการกำหนดให้พรรคการเมืองจดทะเบียนต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง ขอบังคับของพรรคการเมือง เพื่อไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคมโดยให้กฎหมายต่างประเภทกัน

จำนวนบุคคลที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ 2 ประการ คือ ประการแรกต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือประการที่สองต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป การที่กำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างกว้างขวางขวางตามแบบอย่างพรรคการเมืองในต่างประเทศ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีผลใช้บังคับถึงวันเลือกตั้งคือวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 มีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นรวม 23 พรรค มีพรรคการเมืองที่สำคัญ เช่น พรรคเสรีสังคมนิยมนโยบายพรรคอย่างเดียวกับนโยบายที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใช้ในการ

บริหารประเทศ พรรคประชาธิปัตย์มีนโยบายทางการเมืองแบบเสรีนิยม และพรรคชาติ  
 ประชาธิปไตยมีนโยบายทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นกลาง

## 1.2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กล่าวถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ใน  
 มาตรา 7 โดยกำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครอง  
 อื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตาม  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า  
 20 ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป และมีความประสงค์ที่จะดำเนินการกิจการในทางการเมือง อาจ  
 รวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง มีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย  
 หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติ หรือไม่มีลักษณะ  
 ต้องห้ามดังกล่าว เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับ  
 จำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ไม่น้อยกว่า 500 คน ยอมตั้งพรรคการเมืองใดโดยจดทะเบียน  
 พรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้า  
 เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองจำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้ คณะผู้เริ่มตั้งพรรค  
 การเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งและรับหลักฐานต่างๆ ดังกล่าวจากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรค  
 การเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกใบรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ ใบเป็นหลักฐาน  
 จากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวนนั้นมีรายการครบถ้วน ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความ  
 สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้ลงลายมือชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งไม่  
 มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เมื่อคำร้องดังกล่าวมี  
 คุณสมบัติครบถ้วนตามหลักแห่งกฎหมายนี้ นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้ง  
 พรรคการเมืองให้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรค  
 การเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็น  
 สมาชิกพรรคการเมืองและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรรค  
 การเมืองมีอายุการใช้เวลาเป็น 1 ปี

หากหนังสือเชิญชวนบุคคลเขาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองรายใดบกพร่อง ไม่ว่าจะเป็  
 เพราะขัดต่อกฎหมายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือผู้ลงลายมือชื่อขาด  
 คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ใดๆ โดยอย่างหนึ่ง นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้งโดย  
 นายทะเบียนจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถา  
 หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกรายใดไม่ครบถ้วน เช่น ไขขอความคลุมเครือไม่ชัดเจน หรือ

บกพรองประการอื่นซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ นายทะเบียนก็จะออกหนังสือแจ้งให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งและให้ดำเนินการแก้ไขจากนายทะเบียน

เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองใดทำการแก้ไขรายการที่บกพร่องให้ถูกต้องแล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือรับแจ้งให้และแจ้งเป็นหนังสือไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ใดแก้ไข แต่ถ้าคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ดำเนินการแก้ไข หรือแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ถูกต้องภายใน 7 วัน นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้ง ซึ่งกรณีนี้กฎหมายให้สิทธิคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่รับรองการแจ้งนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบพร้อมทั้งขอให้ศาลสั่งให้รับแจ้งด้วย โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ใดรับหนังสือไม่รับรองการแจ้งจากนายทะเบียน เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องขอแล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาโดยเร็วและจะส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัย หากศาลฎีกามีคำสั่งให้ นายทะเบียนพรรครับแจ้ง นายทะเบียนพรรคจะต้องรับแจ้งและออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามคำสั่งของศาลฎีกา ซึ่งคำสั่งของศาลฎีกานี้ไม่ว่าจะสั่งให้นายทะเบียนพรรครับแจ้งหรือไม่ก็ตามถือเป็นที่สุดเสมอ

### 1.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 7 บัญญัติว่า ให้ผู้มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน ขอมตั้งพรรคการเมืองใดโดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นั้น ไม่แตกต่างกับการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่อย่างใด สิ่งที่แตกต่างกันมีเพียงจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 บัญญัติให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติจำนวนให้เพิ่มขึ้นโดยต้องมีไม่น้อยกว่าพันคน ซึ่งถึงแม้จะเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่ก็แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีหลักการที่มุ่งให้การจดทะเบียนพรรคการเมืองทำได้ยากกว่าเดิม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทาง

การเมืองของประชาชนมากขึ้นด้วย

#### 1.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่มีบางส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7 จะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมกันไม่น้อยกว่า 5,000 คน จึงสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 94 (3) ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเขาสมาชิกรับเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเขาสมาชิกรับเลือกตั้งพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเขาสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นคณะในครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งใดคณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

### 2. การยุบพรรคการเมือง

#### 2.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นั้น กำหนดไว้ 2 กรณีคือ

กรณีแรกเป็นการเลิกพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง

กรณีที่สองเป็นกรณีที่ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการเนื่องจากพรรคการเมืองใดกระทำการดังต่อไปนี้

กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือ กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญ

(1) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(2) ละเว้นไม่จดทะเบียนใหญ่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ใดแก่ การดำเนินกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือรับดำเนินกิจการอื่นใดอันไม่ใช่อื่นไปตามกำหนดนโยบายของพรรค

การเมือง หรือรับเงินค้ำประกันหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต

### 2.2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29 ได้บัญญัติถึงเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกไปเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 คือ จำนวนสมาชิกลดน้อย 500 คน หรือไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์ที่จะลดจำนวนพรรคการเมืองประเภทพรรคเล็ก โดยให้คงเหลือไว้เฉพาะพรรคใหญ่ซึ่งมีบทบาทในทางการเมืองเท่านั้น

### 2.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34 บัญญัติให้พรรคการเมืองเล็กกันในกรณีต่อไปนี้

- (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
- (2) มีจำนวนสมาชิกลดน้อยลงต่ำกว่า 1,000 คน
- (3) มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมือง

การที่ศาลจะมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้นั้น ต้องปรากฏว่าพรรคการเมืองนั้นได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- (1) กระทำการอันอาจเป็นอุปสรรคต่อวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- (2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ
- (3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 ในเรื่องเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด และรับคนต่างดาวเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

เมื่อมีการยุบพรรคการเมืองแล้ว หัวหน้าพรรคในขณะนั้นต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบ และนายทะเบียนจะประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่อมา คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้มีบทบัญญัติในส่วนของการยุบพรรคการเมืองซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขในการยุบพรรคการเมืองเพิ่มขึ้น ในกรณีของการไม่ส่งหรือส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ และในกรณีของการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากมีคำสั่งศาลสั่งให้ยุบพรรคนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติให้นายทะเบียนแจ้งอธิบดีกรมอัยการพร้อม



ด้วยหลักฐาน หากอธิบดีสอบสวนแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริงให้อธิบดีอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งฯ จะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และสงำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังศาลฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาด หากศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง นายทะเบียนจะต้องทำหน้าที่ประกาศคำสั่งยุบเลิกพรรคในราชกิจจานุเบกษา

#### 2.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ซึ่งมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถูกยกเลิก และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แทน

การปฏิวัติครั้งนี้ไม่มีการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกเพิ่มเติม กล่าวคือวุฒิสมาชิกจะต้องไม่เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของกรรวมพรรคการเมือง เพื่อให้การรวมพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเปี่ยมเอกภาพมากขึ้น

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

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและดำเนินการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

เพื่อให้การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 มาตรา 37 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 มีบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2511 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใด ซึ่งก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ได้มีพรรคการเมืองมาขอจดทะเบียนทั้งหมดจำนวน 13 พรรค

2.4.3 ในช่วงการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

#### 1. การจัดตั้งพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีหลักการสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 47 และมาตรา 328 ทั้งสองมาตราเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดตั้ง การจัดองค์กร การดำเนินการ สมาชิกภาพ และอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในมติหรือข้อบังคับนั้น เป็นอันยกเลิกไป

มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างน้อยให้กระทำได้ โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองต้องแสดงโดยเปิดเผย ระบุที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ดังนี้

การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น มาตรา 8 ได้บัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนรวมกันตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองใด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ใดมีการยื่นเรื่องขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะทำการตรวจสอบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง แต่หากนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองหรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือ

ภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนจะสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง หากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน

## 2. การยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 บัญญัติให้พรรคการเมืองเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (3) มีการยุบพรรคการเมืองไปพร้อมกับพรรคการเมืองอื่น
- (4) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35<sup>143</sup> หรือมาตรา 62

เมื่อมีเหตุที่ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนอกจากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองปรากฏขึ้น นายทะเบียนจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

กรณีการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 บัญญัติถึงสาเหตุที่พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองหากมีการกระทำการใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

<sup>143</sup> การยุบพรรคการเมืองอันมีเหตุมาจากพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ประกอบด้วย 9 พรรค ได้แก่ พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคพลังสามัคคี พรรคพิทักษ์ไทย พรรคนิคมหาชน พรรคพัฒนาสังคม พรรคเอกภาพ พรรคสังคมนิยม และพรรคไทยมหารัฐ

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(3) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือมาตรา 53

การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุตามมาตรา 66 นี้ นายทะเบียนจะเป็นผู้แจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว แต่หากอัยการเห็นว่าไม่ควรยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นายทะเบียนอาจตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป แต่หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการยื่นคำร้องใด นายทะเบียนมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องด้วยตนเองได้

ดังนั้นแม้จะเห็นได้ว่าในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงจำนวนผู้ที่ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เพียง 15 คน ซึ่งเป็นจำนวนน้อยกว่าที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้านี้นี้กำหนดไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีมากขึ้นกว่าเดิมก็ตาม แต่มีข้อน่าสังเกตบางประการในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ เช่น การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ดี , การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ดี และการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ดี ซึ่งหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งหมายให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเสรีแล้ว เห็นได้ว่าการบัญญัติให้พรรคการเมืองเลิกหรือยุบกันด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้<sup>144</sup>

<sup>144</sup> จาก *อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง* โดย ดร. ปัญญา อุดชาชน และ รศ. ม.ร.ว. วุฒิเลิศ เทวกุล, 2547.

DRU

## บทที่ 3

# กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย และต่างประเทศ

หลักนิติรัฐเป็นหลักพื้นฐานของการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐ โดยอ้างถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันเป็นหลักที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นเดียวกัน โดยอ้างถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายหรือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าบทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การที่รัฐจะใช้อำนาจแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะทำได้เมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงมีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ยังใช้หลักการกำหนดให้ระบอบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และหลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการที่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้าควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแย้งว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

<sup>1</sup> จาก “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม,” โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, 2544, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 9, น. 35.

### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผลมาจากการมีสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ด้วยการรับรองของรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญ จำนวน 17 ฉบับ โดยแต่ละฉบับได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการเมืองไทยได้รับการพัฒนาไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้<sup>2</sup> ได้รับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายความว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีสาเหตุอยู่ 3 ประการ คือ<sup>3</sup>

1. รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เกิดจากเจตจำนงของคนทุกคนร่วมตกลงกันตามอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย
2. รัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายอื่นๆ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือโดยทางอ้อม
3. รัฐธรรมนูญได้สถาปนาการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุด และอำนาจอื่น

สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย จำนวน 18 ฉบับประกอบด้วย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

<sup>2</sup> จาก *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย* (น. 1), โดย กระมล ทองธรรมชาติ, 2524.

<sup>3</sup> จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี* (น.18-19), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538.



7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
12. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
14. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
15. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
16. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
17. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
18. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญในจำนวน 18 ฉบับดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวน 9 ฉบับ คือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 39 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 37 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง

บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 38 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 41 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง

ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคท้ายบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

1) การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทย การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ย่อมมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ คปค. ได้ทำการปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง และการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

## (1) การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนนั้น<sup>4</sup> สิทธิตามกฎหมายมหาชนหมายความว่า ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ ซึ่งฝ่ายที่มีสิทธิคือประชาชนในรัฐ ส่วนฝ่ายที่มีหน้าที่อันเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจงคือรัฐ และเมื่อกล่าวถึงเสรีภาพก็ย่อมหมายถึงบุคคลมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ โดยรัฐมีหน้าที่เป็นการทั่วไปที่จะไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพเช่นนั้นของประชาชน แม้บุคคลจะมีสิทธิและเสรีภาพ แต่อาจจะมีการตรากฎหมายมาจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องตราขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน

สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นสิทธิในทางการเมืองถ้าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโดยสภาพสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ไม่ใช่สิทธิตามธรรมชาติ แต่เป็นสิทธิที่รัฐมอบให้แก่พลเมืองของตน เพราะฉะนั้นสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นสิทธิทางการเมืองที่จำกัดเฉพาะพลเมืองของแต่ละรัฐนั้น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานโดยหลักการทั่วไปสิทธิขั้นพื้นฐานไม่ควรจะถูกจำกัดสิทธิ แต่ในความเป็นจริงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนย่อมถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผลบางประการ และเหตุผลสำคัญที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ฉะนั้นสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทจึงสามารถจำกัดได้ ยกเว้นสิทธิและเสรีภาพซึ่งโดยสภาพไม่สามารถจำกัดได้ คือ เสรีภาพในทางความคิดหรือเสรีภาพในการนับถือศาสนา

ในรัฐธรรมนูญได้จำแนกสิทธิและเสรีภาพออกเป็นสองประเภท โดยใช้เกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่เป็นตัวกำหนด ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประการแรกเรียกว่า สิทธิเสรีภาพสัมพันธ์ หมายถึง สิทธิเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญยอมให้ตรากฎหมายจำกัดขอบเขตได้ เช่น สิทธิเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพของบุคคลในร่างกาย และสิทธิเสรีภาพของบุคคลในชีวิต เป็นต้น ส่วนสิทธิเสรีภาพประการที่สองเรียกว่า สิทธิเสรีภาพสัมบูรณ์ หมายถึง สิทธิเสรีภาพนั้นๆ รัฐธรรมนูญไม่ยินยอมให้มีการตรากฎหมายจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จะพบว่าอาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนกรณีที่สอง ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค

<sup>4</sup> จาก เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (น. 16), โดย วลัยยา ไชยศิริ, 2547.

การเมืองไว้<sup>5</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 65 และมีบทบัญญัติในการจำกัดขอบเขตสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อยู่ในบทบัญญัติมาตรา 68 ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นสิทธิเสรีภาพแบบสัมพัทธ์

(2) การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพมีสองวิธี กล่าวคือ วิธีแรก เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐธรรมนูญ วิธีที่สอง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ให้เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวคือหากใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากพรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกกระทำการนั้น และศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว กรณีเช่นนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยาก หมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขที่สามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เพียง 2 ประการ ข้อยกเว้นดังกล่าวก็จะถูกจำกัดไว้เพียง 2 ประการเท่านั้น แต่ถ้าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นไปโดยกฎหมายแล้ว สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เดิมกฎหมายอาจจะบัญญัติข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขที่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เพียง 2 ประการ แต่ภายหลังอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเพิ่มข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขเป็น 4 หรือ 5 ประการก็ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความสถาวรและยั่งยืนไม่ถูกจำกัดได้ง่าย<sup>6</sup>

ในหลักการของต่างประเทศเกี่ยวกับ “การยุบพรรคการเมือง” นั้น เป็นกรณีที่พรรคการเมืองได้ดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบ

<sup>5</sup> แหล่งเดิม.

<sup>6</sup> จาก “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย,” โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2554, *จุลนิติ*, 8(5), น.

ประชาธิปไตยหรือหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 และมาตรา 237 นั้น ได้ขยายแนวความคิดดังกล่าวโดยนำหลักการยุบพรรคการเมืองมาเกี่ยวโยงกับการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตการเลือกตั้งด้วย โดยที่มาของหลักการในเรื่องนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการลงโทษผู้ซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนของนิติบุคคล ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “บุคคลใดก็ตามที่เป็นผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล ในขณะที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีที่นิติบุคคลได้กระทำความผิด แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้กรรมการก็ต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลในความผิดนั้น” นำมาปรับใช้กับเรื่องของพรรคการเมือง<sup>7</sup>

ระบบกฎหมายไทยนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในปัจจุบันมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดเหตุแห่งการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 68 และมาตรา 237

มาตรา 68 เป็นกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยเฉพาะถ้าเป็นการกระทำของพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งดังกล่าว วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า<sup>8</sup> เมื่อพิจารณาจากหลักการที่ว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย การที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะเป็นการทำลายหรือเป็นปฏิปักษ์กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็มีความสมเหตุสมผลในการที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้กระทำการดังกล่าว แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรเป็นโทษอุปกรณณ์ของโทษอาญา หมายความว่าโดยหลักแล้วระบบ

<sup>7</sup> จาก “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย,” โดย บรรณเจตน์ สิงคะเนติ, 2554, *จตุรนิติ*, 8(5), น. 18.

<sup>8</sup> จาก “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย,” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, *จตุรนิติ*, 8(5), น. 27.

กฎหมายควรกำหนดให้การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดอาญาก่อน เมื่อได้ความว่ากระทำความผิดและลงโทษอาญาแล้ว จึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้น นอกจากนี้ไม่ควรลงโทษผู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกระทำความผิด ด้วยเหตุนี้ ในแง่ของกระบวนการในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 วรรคสี่ นั้น ถือว่ามีปัญหาในเชิงหลักการเกี่ยวกับการลงโทษ เพราะว่าเป็นการลงโทษบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดโดยตรง

มาตรา 237 เป็นเรื่องและผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีผลทำให้การเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยให้พลละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง วรรคเจ็ด ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า<sup>9</sup> กรณีนี้กฎหมายไปลงโทษบุคคลซึ่งไม่ได้พิสูจน์ว่ามีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิด เช่น กรรมการบริหารพรรคการเมืองคนหนึ่งกระทำความผิดจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แต่กรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นที่ไม่รู้เห็นด้วยต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองอาจจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารก็ได้ อาจเป็นเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมดาหรือเป็นเพียงผู้ที่ทำหน้าที่ในพรรคการเมืองก็ได้ การที่มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญสามประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการบัญญัติกฎหมายให้องค์กรของรัฐลงโทษบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย ประการที่สอง การบัญญัติ

<sup>9</sup> แหล่งเดิม (น.28-29).

กฎหมายลักษณะนี้เป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองและการจัดโครงสร้างในทางการเมืองที่ตรงไปตรงมาในระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมให้บุคคลซึ่งไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงเข้ามาเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง (Nominee) เพื่อป้องกันปัญหาการถูกยุบพรรคการเมือง บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมืองจะได้ไม่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความอ่อนแอไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประการที่สาม เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญเข้ามายุ่งเกี่ยวกับความเป็นการเมืองได้มาก เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการตีความได้มากเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสามารถเปลี่ยนแปลงอำนาจในทางการเมืองผ่านช่องทางในการใช้และตีความกฎหมาย ซึ่งขัดกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต้องมาจากการแสดงออกทางการเมืองของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง

การดำเนินการในรูปแบบของพรรคการเมืองนั้น ไม่ใช่มีองค์ประกอบความเป็นพรรคการเมืองเฉพาะหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องของอุดมการณ์ของพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น บทลงโทษในเรื่องการยุบพรรคการเมืองก็ดี การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี หรือบทลงโทษในเรื่องการตัดสิทธิทางการเมืองก็ดี ควรจะมุ่งพิจารณาไปที่บุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดโดยตรง เว้นแต่การกระทำความผิดนั้นเป็นผลมาจากนโยบายหรือมติของพรรคการเมืองไปขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองรวมถึงให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในขณะนั้นได้ เพราะนโยบายของพรรคการเมืองเปรียบเสมือนกับการกระทำของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในขณะนั้นด้วย

ในต่างประเทศกระบวนการและองค์กรที่จะใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่จะกำหนดให้ “ศาล” เป็นองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดอาญา โดยถือว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นโทษอุปกรณ์หมายความว่า จะต้องมีการกระทำซึ่งเป็นความผิดอาญาก่อนเมื่อศาลพิพากษาลงโทษทางอาญา เช่น ลงโทษจำคุก เป็นต้น บุคคลนั้นจึงจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งควบคู่กันไป จึงมีความแตกต่างกันกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทยที่กฎหมายกำหนดให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)” ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารมีอำนาจวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งได้ และให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด.. และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในบางกรณีไม่ได้เชื่อมโยงกับการกระทำผิดในทางอาญา เช่น กรณีพรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการใช้จ่ายเงิน



สนับสนุนของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 82 จะถือว่าเป็นการลงโทษที่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่ นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายไทยยังให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลอุทธรณ์ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย

จากบทบัญญัติมาตรา 68 และมาตรา 237 มีข้อสังเกตได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดเพียงกรณีเดียวคือ พรรคการเมืองกระทำการเพื่อลดกลางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ใดมาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 68 และในมาตรา 237 ได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นขอสันนิษฐานเด็ดขาดว่า ในกรณีที่มีการกระทำตามมาตรา 68 แล้วปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยให้พลละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้น แล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ใดมาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 จึงจะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้

### 3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้นำหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาใช้ โดยกฎหมายมีความมุ่งหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปฏิรูปทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส และหลักตรวจสอบได้

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติแก่พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมือง การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง การรวมพรรคการเมือง และบทกำหนดโทษต่างๆ โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องมีคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งการดำเนินกิจการของพรรค

การเมืองมีรายละเอียดและขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากพรรคการเมืองใดละเลยไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องถูกดำเนินคดีหรืออาจจะต้องถูกยุบพรรคการเมืองได้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มี 5 ประการ ดังนี้<sup>10</sup>

1. หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิในการบริหารพรรคการเมืองมากขึ้น

2. หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้กับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อควบคุมการรับบริจาค การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง และการดำเนินงานทางการเงินของพรรคการเมือง

3. หลักการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ โดยให้เงินสนับสนุนเพิ่มขึ้น

4. หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของพรรคทุกๆ ด้าน

5. หลักการเลิกและยุบพรรคการเมือง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 5 ประการนี้ พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่กระทำตามที่กฎหมายกำหนดจะมีความผิด เช่น โทษทางอาญา หรือ โทษทางปกครอง เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของพรรคการเมือง เพราะความไม่พร้อมในการดำเนินงานของพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มดำเนินงานทางการเมือง หรือแม้แต่พรรคการเมืองที่ดำเนินงานมาระยะหนึ่งก็ประสบปัญหาเช่นกัน

1) การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีผู้จัดตั้งจำนวน 15 คนขึ้นไป มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

<sup>10</sup> จาก “มีอะไรใหม่ใน พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550,” โดย กฤษ เอื้อวงศ์, 2551, *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์*, 13(1), น.16.

พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญและไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

ข้อบังคับพรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วย<sup>11</sup>

1. ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
4. การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค เหรัญญิกพรรค นายทะเบียนสมาชิกพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่น
5. แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง
6. การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง
7. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
8. ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก
9. การรับเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากการเป็นสมาชิก
10. วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง
11. หลักเกณฑ์และวิธีเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน
12. การบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง
13. รายได้ของพรรคการเมือง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงพรรคการเมือง การบริจาคแก่พรรคการเมือง
14. การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป
15. การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 10.

เมื่อดำเนินการต่างๆ เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง จะต้องยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพร้อมทั้งนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง

คำขอจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ต้องเป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ 1. ชื่อพรรคการเมือง 2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง 3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง 4. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง และ 5. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 8 และจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน
2. นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ขัดกับมาตรา 10 คือไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาของชนในชาติ
3. เอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วน
4. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติครบถ้วน
5. ชื่อพรรคการเมืองและเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้อง หรือคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นขอไว้ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

หากนายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้วเห็นว่า ถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองจะรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในทางตรงกันข้ามถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ นายทะเบียนจะสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับคำร้องขอจัดตั้งพรรคการเมือง

สมาชิกของพรรคการเมือง จะต้องมีความสมบัติ ดังนี้

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

### 3. ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับผู้ที่ เป็นสมาชิกของพรรคอยู่แล้ว จะพ้นจากความเป็นสมาชิกเมื่อ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติข้างต้น พรรคมีมติให้ออกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมี สาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

2) การเลิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้แบ่งเหตุการณ์เลิกพรรคการเมืองออกเป็น 3 แบบ กล่าวคือ การสิ้นสภาพพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง และการยุบพรรคการเมือง

(1) พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพด้วยเหตุดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

ก. ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26

ข. ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสอง ครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน แล้วแต่ระยะเวลาใดยาวกว่ากัน

ค. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันหนึ่งปี

ง. ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือเมื่อมีผู้มาขึ้นคำร้องต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีเหตุตามมาตรานี้ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

(2) พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุดังนี้<sup>13</sup>

ก. เลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง

ข. มีการควมรวมพรรคการเมือง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้ามีเหตุดังกล่าวจริงให้นายทะเบียนพรรคการเมือง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเลิกพรรคการเมืองนั้น

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 91

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 92

## (3) การยุบพรรคการเมืองมีเหตุดังนี้

ก. พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง หรือในกรณีที่พรรคการเมืองไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากรัฐให้เป็นไปตามมาตรา 82<sup>14</sup> เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุดังกล่าว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ข. พรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1. กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว

2. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3. กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

4. กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

5. กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 21 วรรคหนึ่ง มาตรา 43 มาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 69 หรือมาตรา 104 และกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบเพราะเหตุอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนมาตรา 42 วรรคสอง หรือมาตรา 82 หรือต้องยุบตามมาตรา 94 ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปจะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายใน

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 93

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 94

กำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไปและถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนร่วม รู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำความผิดแล้วมิได้ยับยั้ง หรือแก้ไขการกระทำความผิด ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีความเข้มงวดมากขึ้น เช่น การบังคับในเรื่องจำนวนสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองโดยพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หรือรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองประจำปี หรือรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของรัฐของพรรคการเมืองประจำปี หรือการไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่ เป็นต้น

### 3.2 การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมาย นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

หัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ เช่น เป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก, จัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง เก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้นายทะเบียนพรรคการเมืองหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองมอบหมายตรวจสอบได้, แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี นอกจากนี้ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณะชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อบัญญัติห้าม

ไม่ให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว<sup>16</sup> การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้พรรคการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง<sup>17</sup>

1. การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
2. การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
3. การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรณุกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นๆของพรรคการเมือง
4. การเลือกตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง คณะกรรมการ นโยบายพรรคการเมือง และคณะกรรมการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง
5. รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมา
6. แผนการดำเนินการสำหรับปีต่อไปโดยเฉพาะการหารายได้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง
7. การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีและการรับรองงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง
8. กิจการที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่าสี่สาขาหรือตัวแทนสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน
9. กิจการอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการเลือกตั้ง
10. กิจการอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามการประเมินผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองว่าได้มีบทบาท สนับสนุน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้แก่ประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งพรรคเกินกว่าเก้าสิบวันจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่ทะเบียนกำหนด และจัดส่งให้นาย

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 12

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28.



ทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ<sup>18</sup> กฎหมายไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่เดือนหัวหน้าพรรคการเมืองให้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการ หากพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำเตือนของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่ามีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น<sup>19</sup> ทั้งนี้ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงสิ้นปีปฏิทิน จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการดังกล่าว

รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองต้องทำจะเป็นไปตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดโดยนายทะเบียนพรรคการเมือง และได้กำหนดแบบท.พ. 8 เนื้อหาหัวข้อมีดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานกิจการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายพรรค
2. การประชุมต่างๆ ตามข้อบังคับพรรค
3. การดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย
4. การให้ความรู้ในทางการเมืองและเรื่องอื่นๆ แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป
5. สถานะทางการเงินของพรรคในรอบปีที่รายงาน
6. ทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค

7. การดำเนินงานกิจการอื่นๆ ของพรรค จะประกอบไปด้วยการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะมุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรง เช่น การคัดเลือกผู้สมัคร การรณรงค์หาเสียง ตลอดจนการจัดสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรคหรือรัฐบาล การดำเนินกิจกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ความเข้าใจส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political education) อันเป็นกิจกรรมที่พรรคการเมืองควรจัดให้มีขึ้นตลอดเวลา แม้ไม่ใช่ช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งและถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93

ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองมีศักดิ์เป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง เพราะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในการออกข้อบังคับวิธีการ ขั้นตอน และบทลงโทษ อีกทั้งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ในตรวจสอบรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง กล่าวคือ นายทะเบียนทำงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จากที่กล่าวมาข้างต้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจะออกประกาศ เรื่องวิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง เพื่อกำหนดวิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ประกอบมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 95/2550 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2550 ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองจะกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เว้นแต่พรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินนั้น รายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้ในแบบรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองตามแบบ ท.พ. 8 และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองในการจัดส่งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบต่อไป<sup>20</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหน้าที่สำคัญดังกล่าวโดยบัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป ซึ่งผลของการฝ่าฝืนไม่มีรายการดังกล่าวจะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียน<sup>21</sup> และยังกำหนดให้การจัดทำแผนการดำเนินการในส่วนของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง<sup>22</sup> นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในการให้ความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อันถือเป็นบทบัญญัติที่บังคับ

<sup>20</sup> ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องวิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ฉบับลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 10 (14), มาตรา 13 วรรคแรก (3) และมาตรา 14.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28 (6).

พรรคการเมืองให้ต้องดำเนินกิจกรรมที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระดับหนึ่ง<sup>23</sup> นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำเสนอนโยบายพรรคให้ประชาชนพิจารณา พรรคการเมืองต้องพยายามเสนอนโยบายที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เป็นนโยบายที่มีที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง<sup>24</sup> ประการสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเลือกตั้งคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง<sup>25</sup> เพื่อดำเนินการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง และกำหนดให้พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคที่ต้องสามารถนำไปแสดงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาและทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>26</sup> โดยต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด รวมทั้งแสดงรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 ทั้งแปดด้าน<sup>27</sup> กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกรอบในการจัดทำนโยบายพรรคมากกว่าการกำหนดนโยบายพรรคตามความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มบุคคลโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกพรรคต้องมีหน้าที่ในการร่วมตรวจสอบตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายพรรค<sup>28</sup> จนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการในการบริหารประเทศเพื่อให้พรรคการเมืองมีความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง<sup>29</sup>

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 87 (5).

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 9, มาตรา 12 และ มาตรา 13 (2)

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28 (4).

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75, มาตรา 76, มาตรา 176 และมาตรา 178.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 77 ถึงมาตรา 87 โดยเฉพาะส่วนของแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตรา 87 (5) ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 (1) ได้กำหนดให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

<sup>29</sup> จาก *หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย* (น. 105-107),

ผลของการที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 42 ซึ่งเป็นเหตุของการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อกรณีมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใด ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบ

ผลจากของการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 กล่าวคือ

ประการแรก ให้อยุบพรรคการเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93

ประการที่สอง ห้ามไม่ให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเข้าเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97

ประการที่สาม หัวหน้าพรรคการเมืองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง เป็นบทกำหนดโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124

ประการที่สี่ สมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้นจะถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8)

ทรัพย์สินที่เหลืออยู่หลังการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ให้โอนแก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุนเพื่อพัฒนาการเมืองตามมาตรา 96 วรรคสาม

(จากบทบัญญัติมาตรา 96 วรรคสาม ไม่ได้ระบุว่า ให้ยกเว้นพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งอาจเกิดปัญหาเรื่องความชอบธรรมได้)

ข้อสังเกต การยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่ไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมาตรา 42 วรรคสอง ไม่ส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 กำหนดให้พรรคการเมืองมีการบริหารงานภายในพรรคการเมือง โดยมีหน้าที่ในการดำเนินงานของพรรคการเมืองเหมือนกันทุกพรรค ทำให้ในทางปฏิบัติการดำเนินงานดังกล่าวของพรรคการเมืองประสบปัญหา เพราะมาตรา 42 กำหนดขึ้นมาไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานและพัฒนาการของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดที่เข้มงวดเป็นการควบคุมพรรคการเมืองเกินความจำเป็น จึงก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>30</sup> หากพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งเกินเก้าสิบวัน เพิ่งเริ่มดำเนินการจัดหาสมาชิก จะต้องมีการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการนั้น จะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 28 อีกทั้งต้องมีองค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 29 ซึ่งองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน ดังนั้น หากพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังไม่สามารถหาจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสาขาได้ไม่ครบตามกฎหมาย แต่มาตรา 42 บังคับให้พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตาม แต่อาจไม่เกิดปัญหากับพรรคการเมืองที่จัดตั้งมานานหรือมีขนาดใหญ่ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับการดำเนินงาน เพราะพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งหรือพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินงานหาสมาชิกให้เป็นไปตามองค์ประชุมได้ ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินงานตามที่ประชุมใหญ่ได้<sup>31</sup>

การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดระยะเวลานั้น มีผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

1. แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองตามตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

<sup>30</sup> จาก ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งพรรคการเมืองไทย (น.192), โดย นพวรรณ นิโรจน์, 2553.

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. (น.193).

1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2544<sup>32</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคนิคมมหาชน ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคนิคมมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากพรรคนิคมมหาชนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน" และโดยที่มาตรา 65 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้... (5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62" และวรรคสอง บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น" ปรากฏว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 แล้ว พรรคนิคมมหาชนรับว่า ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 เนื่องจากไม่เข้าใจแบบฟอร์มรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. 8) เจ้าหน้าที่พรรคจึงจัดส่งล่าช้ากว่ากำหนด กรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคนิคมมหาชนได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) แม้ว่าการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคจะใช้จ่ายจากทุนทรัพย์ที่พรรคจัดหาเอง มิได้ใช้จ่ายจากเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรคนิคมมหาชน

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2544<sup>33</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>32</sup> คร. ที่ 32 / 2544 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2544 [รจ. ล. 119 ต. 46ก (21 พฤษภาคม 2545) น.109-150]

<sup>33</sup> คร. ที่ 51 / 2544 ลงวันที่ ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2544 [รจ. ล. 119 ต. 70ก (24 กรกฎาคม 2545) น. 87- 168] น. 90

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าพรรคพัฒนาสังคมจัดส่งเรื่องทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ใช่หนังสือส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พรรคพัฒนาสังคมจึงไม่ได้ยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. 8) ภายในกำหนดเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35

3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2545<sup>34</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าเอกสารที่พรรคถิ่นไทยยื่นเป็นเพียงกิจการตามปกติที่พรรคการเมืองทุกพรรคมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติไว้ อีกทั้งไม่ได้แสดงข้อมูลรายละเอียดตามหัวข้อที่ปรากฏในแบบ ท.พ. 8 จึงไม่ใช่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด แม้ต่อมาพรรคถิ่นไทยจะยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองถูกต้องตามแบบ ท.พ. 8 ก็ตาม แต่เป็นการยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2545<sup>35</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเอกภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคเอกภาพที่อ้างว่าติดภารกิจในต่างจังหวัด และระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรค รวมทั้งรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2544 นั้น ไม่มีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้เพราะหัวหน้าพรรคสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และปรากฏข้อเท็จจริงว่า ณ วันที่ 31 มีนาคม 2544 คณะกรรมการบริหารพรรคเอกภาพ

<sup>34</sup> คร. ที่ 1/2545 ลงวันที่ 10 มกราคม 2545 [รจ. ล. 119 ต. 90ก (16 กันยายน 2545) น.1 – 158] น. 9

<sup>35</sup> คร. ที่ 2/2545 ลงวันที่ 17 มกราคม 2545 [รจ. ล. 1119 ต. 90ก (16 กันยายน 2545) น. 159-226]

มีจำนวน 6 คน เมื่อมาตรา 35 และมาตรา 62 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2545<sup>36</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมนิยมไทย ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคสังคมนิยมไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าคำชี้แจงของหัวหน้าพรรคสังคมนิยมไทยที่อ้างว่าเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ ตนจึงยังไม่เป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมไทยโดยสมบูรณ์ และไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ได้ นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะข้อบังคับพรรคสังคมนิยมไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 29 วรรคหนึ่ง (10) และวรรคห้า กำหนดว่าเมื่อตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามให้คณะกรรมการบริหารพรรคที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่านายมงคล บานเย็น ได้ลงชื่อในหนังสือที่มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 และวันที่ 13 มีนาคม 2544 ในฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าพรรคสังคมนิยมไทยแล้ว

6) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2545<sup>37</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรควิถีไทย ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรควิถีไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าหัวหน้าพรรคมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปีให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งความปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งมีหนังสือที่ ลต (ทพพ.) 0401/ว 304 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2545 แจ้งให้พรรควิถีไทยรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี 2544 ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบในกำหนดเวลา แต่เมื่อจัดส่งให้พรรควิถีไทยแล้ว ได้รับเอกสารดังกล่าวคืน เพราะไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากพรรควิถีไทย

<sup>36</sup> ศร. ที่ 5/2545 ลงวันที่ 31 มกราคม 2545 [รจ. ล. 119 ต. 111ก (5 พฤศจิกายน 2545) น. 184-240] น.185 - 187

<sup>37</sup> ศร. ที่ 52/2545 ลงวันที่ 24 กันยายน 2545 [รจ. ล. 120 ต. 70ก (21 กรกฎาคม 2546) น. 63 - 118]



ย้ายไปแล้วไม่ทราบที่อยู่ใหม่ เมื่อครบกำหนดสิ้นเดือนมีนาคม หัวหน้าพรรควิถีไทยไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปีที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด โดยแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ จึงถือได้ว่าหัวหน้าพรรควิถีไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35

7) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2545<sup>38</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยมหารัฐ ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคไทยมหารัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าพรรคไทยมหารัฐจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันแล้ว จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคในรอบปี และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม เมื่อพรรคไทยมหารัฐจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเสร็จสมบูรณ์ และยื่นต่อนายทะเบียนเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2544 จึงเกินเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 กำหนด

2. แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 2/2553<sup>39</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอชิปไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคอชิปไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97 เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองใน

<sup>38</sup> คร. ที่ 63/2545 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2545 [รจ. ล. 120 ต. 97ก (6 ตุลาคม 2546) น. 1- 96]

<sup>39</sup> คร. ที่ 2 / 2553 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 [รจ. ล. 127 ต. 50ก (18 สิงหาคม 2553) น. 30- 31]

รอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งยังไม่ถึงเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน การรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการไปในรอบปีที่ผ่านมาดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคสอง (5) บัญญัติให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงานให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น และมาตรา 93 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “...ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง... ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” และวรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหากไม่ได้จัดทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคออกไปโดย ถือว่าไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคสอง (5) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 3/2553<sup>40</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคกฤษฎิ์ไทยมั่นคง ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคกฤษฎิ์ไทยมั่นคงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้ง การจัดตั้ง

<sup>40</sup> ศร. 3 / 2553 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553 [รจ. ล. 127 ต. 50ก (18 สิงหาคม 2553) น. 65- 108] น. 72.

พรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97 เนื่องจากรายงานดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคสอง (5) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550 นายทะเบียนจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง แจ้งให้พรรคกฤษฎไทยมั่นคงจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. 2550 ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและให้เป็นไปตามมาตรา 28 วรรคสอง (5) แล้วแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2551 ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงมีหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองชี้แจงภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง ปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมืองมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง ประกอบมาตรา 28 วรรคสอง (5) กรณีพรรคกฤษฎไทยมั่นคงมีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว อีกทั้งการลาออกจากสมาชิกของกรรมการบริหารพรรค ทั้ง 13 คน ทำให้ไม่มีกรรมการบริหารพรรคที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 นั้น ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการตามมาตรา 12 วรรคสอง (5) ที่จดแจ้งไว้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา 41 วรรคสอง แล้ว ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนยังไม่ได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้ง 13 คน ต้องถือว่ายังคงมีหัวหน้าพรรคการเมืองที่สามารถดำเนินการให้การจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติและเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้

3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4-5/2553<sup>41</sup> เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 82 และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97 และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 98 เนื่องจากรายงานการดำเนินกิจการในรอบปี พ.ศ. 2550 ไม่ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคพลังเกษตรกร ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคสอง (5) และไม่ถูกต้องตามประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง วิธีการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2550

### 3.3 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ในการปกครองตามแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่นำเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุนพรรคการเมืองในทางกฎหมาย เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีบทบาทในสภาและนอกสภาในฐานะที่จะต้องช่วยสร้างเจตจำนงทางการเมืองขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษากับกฎหมายของต่างประเทศ ผู้เขียนจึงเลือกหยิบยกประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งประเทศดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง ในเรื่องของการส่งเสริมความเป็นพรรคการเมืองจนพัฒนา

<sup>41</sup> ศร. ที่ 4-5 / 2553 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 [รจ. ล. 127 ต. 64ก (19 ตุลาคม 2553) น. 17- 77] น. 24-25.

ก้าวหน้าจวบจนปัจจุบัน อีกทั้งกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทยได้นำกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาศึกษาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายพรรคการเมือง

### 3.3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ปัจจุบันการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ระบบพรรคในการดำเนินกิจการทางการเมือง ภายหลังจากที่ฮิตเลอร์ถูกกำจัดหลังพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคการเมืองได้เริ่มพัฒนาดนเองขึ้นและวางรากฐานการปกครองระบบรัฐสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ มากมาย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1949 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า กฎหมายพื้นฐานและมีการดำเนินกิจการทางการเมือง และต่อมาในปี ค.ศ. 1967 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองโดยกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้บัญญัติในเรื่องของการจัดองค์การของพรรคการเมือง

นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองไว้ เพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาส่งผลให้พรรคการเมืองได้มีการรับรองสถานะความเป็นพรรคการเมือง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 21<sup>42</sup> กล่าวคือ

1. พรรคการเมืองทั้งหลายจะมีบทบาทในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองอาจก่อตั้งได้โดยอิสระ การจัดองค์การภายในจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคต้องแสดงบัญชีหลักฐานของแหล่งเงินทุนทั้งหลายของตน

2. พรรคการเมืองใดซึ่งเห็นได้จากเป้าหมายและพฤติกรรมของผู้สนับสนุนว่ามุ่งจะบ่อนทำลาย หรือทำลายระบอบพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย หรือจะเป็นภัยอันตรายต่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพรรคใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองว่าสถานะภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้น จะมีการวางเงื่อนไขมาจำกัดไม่ได้ ส่งผลให้พรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นองค์การทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นองค์การทางกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมี

<sup>42</sup> จาก ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (น.256), โดย อมรรักษาสิทธิ์, 2543.

การขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และกลุ่มการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองนั้นต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราวชั่วคราว เพราะเหตุเจตนาของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองตามมาตรา 2 (1) นั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลาใดๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่จำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวของสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ว่าการรวมกลุ่มนี้ มีความตั้งใจจริงในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้<sup>43</sup>

รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar Constitution) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ ส่งผลให้รัฐจะยุบเลิกพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดกฎหมายอาญาโดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ระบอบเผด็จการซึ่งแฝงตัวในคราบพรรคการเมืองใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ คือ การเลือกตั้งเป็นทางผ่านเข้าสู่กลไกอำนาจรัฐ<sup>44</sup> จากนั้นจึงใช้อำนาจรัฐทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จนสถาปนาระบอบเผด็จการได้สำเร็จ ดังเช่นพรรคนาซี (NSDAP – Nazi Party) ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เคยทำสำเร็จมาแล้วในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 21 (2)<sup>46</sup> โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย (Die Freiheitlichen demokratischen Grundordnung – Free Democratic Basic Order) ตามแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นั้น ได้แก่ “หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในชีวิตและการพัฒนาตนเองอย่างเสรีของปัจเจกชน หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความรับผิดชอบของรัฐบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความเป็นอิสระของตุลาการ และหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-

<sup>43</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น.147), โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2551.

<sup>44</sup> จาก *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน* (น.90), โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2542.

<sup>45</sup> แหล่งเดิม. (น. 55 – 56).

<sup>46</sup> จาก *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง* (น.81-86), โดย ณรงค์เดช สุระโฆสิต, 2554.

party System) ซึ่งพรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมรวมทั้งสิทธิที่จะจัดตั้งและแสดงออกซึ่งการคัดค้านตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ” นี้คือ “เนื้อหาที่เป็นกฎเกณฑ์” (Normative order) ของรัฐประชาธิปไตย (Democracy) อันเป็น “ระบบกฎหมายที่ปฏิเสธรัฐที่ใช้ความรุนแรงหรือที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ยึดถือหลักนิติรัฐบนพื้นฐานของหลักการกำหนดชะตาอนาคตของประชาชนด้วยตนเอง (The Principle of Self-determination of the people) ดำเนินการตามหลักเสียงข้างมากอย่างเป็นประชาธิปไตย และคุ้มครองเสรีภาพและความเสมอภาค” การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยจึงไม่ได้หมายถึงแต่เฉพาะ “กระบวนการ” (Process) หากแต่มี “เนื้อหาสาระ” (Substances) ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานอยู่ด้วย และยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของรัฐและระบบกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ความพยายามใดๆ ที่จะล้มล้างการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยลงทั้งหมดหรือทำลายหลักการพื้นฐานดังกล่าวแต่เพียงข้อหนึ่งข้อใดย่อมถือเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์และอาจถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นมีชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคได้

แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (1) จะกำหนดให้โครงสร้างภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่คำพิพากษาเพียงการฝ่าฝืนไม่ได้จัดโครงสร้างภายในให้เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้

## 2) เป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักสหพันธ์ (Bundesstaat - Federation) และหลักสาธารณรัฐ (Republik - Republic) เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยและเป็นหลักการพื้นฐานที่ไม่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ แม้โดยการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจกระทำได้ การจะยกเลิกหลักการดังกล่าวกระทำได้เพียงวิธีการเดียวคือ ยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมทั้งฉบับและจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

หลักสหพันธ์นั้น เบื้องต้นคือ ต้องมีรูปของรัฐเป็นแบบรัฐรวม โดยมีโครงสร้างของรัฐสองระดับได้แก่ สหพันธ์และมลรัฐ มลรัฐต่างๆ ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายของสหพันธ์ผ่านสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ส่วนหลักสาธารณรัฐนั้น คือ มีประมุขแห่งรัฐเป็นประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งตามวาระ ไม่ได้สืบทอดตำแหน่งโดยสายโลหิตหรือตามความประสงค์ของผู้ดำรงตำแหน่ง ณ ขณะนั้น และต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มิใช่ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

### 3) การประเมินเหตุยวบพรรคการเมืองตามข้อ 1) และ 2)

ในการวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดสมควรถูกประกาศให้มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบไปหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะพิจารณาและประเมินเหตุยวบพรรคตามข้อ 1) และข้อ 2) จากอุดมการณ์และเป้าหมายของพรรค และที่สำคัญพฤติกรรมทั้งปวงของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมืองนั้นๆ ทำให้พอที่จะประมวลหลักเกณฑ์การประเมินเหตุยวบพรรคได้ดังนี้

#### ประการที่ 1 อุดมการณ์ของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

แม้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยวินิจฉัยในคดียวบพรรค SBP ว่าการปฏิบัติต่อกฎการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยและการเป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ “เงื่อนไขเบื้องต้น (Prerequisite) ในการที่พรรคการเมืองหนึ่งๆ จะเข้าร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงร่วมกันของปวงชน” แต่คำพิพากษาเพียงแก่พรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่แตกต่างจากหลักการพื้นฐานดังกล่าว ยังไม่เพียงพอให้ถือเป็นเหตุยวบพรรคการเมืองนั้น ดังเช่น ที่ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายไว้ในคดียวบพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Kommunistische Partei Deutschlands-The Communist Party of Germany) หรือพรรค KPD ซึ่งตัดสินใน 5 ปี ต่อมาว่า “แม้พรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีมาร์กซิสต์และเลนินนิสต์ (Marxism and Leninism) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตราบจนกระทั่งพรรคการเมืองดังกล่าวลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือกระทำการอันเป็นปฏิบัติต่อบทการปกครองที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

#### ประการที่ 2 เป้าหมายของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

การที่พรรคการเมืองมีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือแม้แต่หลายสิบมาตราเพียงเท่านั้น จะถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ได้ มิเช่นนั้นแล้วมาตรการยวบพรรคการเมืองจะกลายเป็นเครื่องมือในการปิดบังกรอบจำกัดความเห็นแย้งที่มีเหตุผลและชอบธรรม (Legitimate dissent) ไป หากแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐถึงระดับหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยและการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามข้อ 1) และข้อ 2) เท่านั้น ที่อาจถือว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องคำนึงว่า เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายปัจจุบัน ระยะสั้น หรือระยะยาว หรือแม้แต่เป้าหมายดังกล่าวมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ก็ไม่สำคัญ



เป้าหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคียวินิจัยว่าเป็นปฏิบัติต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การสร้างระบอบเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ (Dictatorship of the Proletariat) ซึ่งจำเป็นต้องล้มล้างระบอบเสรีประชาธิปไตยลงเสียก่อน การสถาปนาระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว อันจะเป็นการทำลายระบบหลายพรรคการเมือง, หัวใจของระบอบเสรีประชาธิปไตย และนำไปสู่ระบอบเผด็จการพรรคคอมมิวนิสต์ หรือระบอบเผด็จการระบอบฟาสซิสต์/นาซีซิสต์ (Fascism/Nazism) ในท้ายที่สุด นโยบายกตัญี, ประหัตประหารชาวยิว (Anti - Semitism) ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ไม่ว่าเป้าหมายดังกล่าวจะเปิดเผยปรากฏชัดในเอกสารทางการของพรรค หรือเป็นเป้าหมายลับลวงพรางที่จำเป็นต้องพิเคราะห์พฤติการณ์ต่างๆ ของสมาชิกพรรคโดยละเอียดอีกชั้นหนึ่ง

### ประการที่ 3 ปัจจัยชี้ขาด: พฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมือง

การพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่เป็นปฏิบัติต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือมีเป้าหมายที่จะล้มล้างหรือคุกคามหลักการพื้นฐานดังกล่าว ตลอดจนการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติการณ์ของสมาชิกพรรคการเมือง และแม้ว่าพรรคการเมืองจะยึดถืออุดมการณ์หรือมีเป้าหมายดังกล่าวจริง แต่หากปราศจากการกระทำของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมือง เพื่อให้บรรลุซึ่งอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้นๆ เสียแล้ว ย่อมไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงาน ไม่มีส่วนตอนการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง และไม่มียกโทษเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงาน มีเพียงผลของการที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์พิพากษาว่า พรรคการเมืองมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุตามมาตรา 21 (2) ดังนี้

#### 1. สถานะ “พรรคการเมือง” สิ้นสุดลง

สถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ของพรรคยอมสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย (Gesetzeskraft/Ipsa Jure – by statutory force) นับแต่เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พร้อมกับการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพรรคการเมือง และการห้ามการจัดตั้งหรือใช้องค์กรอื่นแทนที่พรรคหรือส่วนของพรรคที่ถูกยุบไป และโดยผลแห่งคำวินิจฉัยพรรคการเมืองจะไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป ในกรณีที่ศาลสั่งให้บริบททรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้นด้วย ทรัพย์สินดังกล่าวย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่ง

สหพันธ์ หรือหากพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินการในเขตมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งแต่เพียงมลรัฐเดียว ย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่งมลรัฐนั้น โดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องต้องนำทรัพย์สินที่รับได้ไปใช้เพื่อการ สาธารณกุศล

ในคดีพรรค SRP และ KPD ที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ศาลได้สั่งยุบพรรคการเมืองและสาขาของพรรคดังกล่าวทั้งหมด และให้ทรัพย์สินของพรรคตก เป็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์

## 2. การห้ามไม่ให้มีพรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป

กฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งห้ามไม่ให้มีการจัดตั้งหรือใช้อีกครั้งอื่นแทนที่ พรรคการเมืองที่ถูกยุบไป โดยในการพิจารณาว่า พรรคการเมืองหรือองค์กรอื่นใดมีลักษณะเป็น องค์กรแทนที่ (Ersatz – Substitute Organization) หรือไม่นั้น โดยจะพิจารณาได้จากอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือองค์กรนั้นๆ และจากพฤติการณ์ต่างๆ ของสมาชิก หากองค์กรแทนที่เป็นพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรค หรือ เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือ ในสภามลรัฐ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยนำ กระบวนการยุบพรรคการเมืองในกรณีปกตินับแต่ขั้นตอนการริเริ่มเสนอคำร้องไปจนถึงขั้นตอน การบังคับคดีมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งที่ผ่านมามีเพียงพรรคการเมืองเดียวคือ พรรค KPS (Kommunistische Partei Saar – Saarland Communist Party) ที่ถูกยุบตามกระบวนการนี้ เนื่องจาก เป็นพรรคที่เข้ามาแทนที่พรรค KPD ซึ่งถืออุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน แม้ว่า ณ ขณะ เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค KPD ไปนั้น ดินแดนมลรัฐ Saarland ที่พรรคดังกล่าวตั้งอยู่ยัง ไม่ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเลยก็ตาม

อย่างไรก็ดี หากเป็นพรรคการเมืองอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นหรือเป็นองค์กร อื่นที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “สมาคม” ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม อันได้แก่ (ก) พรรคการเมืองที่ จัดตั้งขึ้นภายหลังวันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคต้นแบบดั้งเดิม (Original Party) และไม่ได้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา (ข) องค์กรอื่นๆ ที่ถือเป็น “สมาคม” ตามกฎหมายสมาคม และ (ค) พรรคการเมืองที่สูญเสียสถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ไปแล้ว แต่ยังมีลักษณะตามข้อ (ข) ก็จะ นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองหรือองค์กรดังกล่าวโดยอนุโลม กรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือมลรัฐ แล้วแต่ กรณี

3. สมาชิกภาพของ ส.ส. และสมาชิกสภาทุกระดับที่สังกัดพรรคการเมืองอาจสิ้นสุดลง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วางบรรทัดฐานไว้ในคดียุบพรรค SRP เมื่อปี ค.ศ. 1952 ว่า เมื่อศาลประกาศความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองใดแล้ว พรรคการเมืองนั้นย่อมสูญเสียอำนาจรัฐในกลไกรัฐสภาที่พรรคได้รับมาจากประชาชน (Parliamentary Mandate) กล่าวคือ ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นทั้งในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และในสภาของมลรัฐต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ ส.ส. ตามไปด้วย โดยศาลอธิบายว่า “ถ้าฟังเพียงแค่การยุบพรรค แต่คุณสมบัติของพรรคยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนได้ ย่อมมิใช่การบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขจัดคุณสมบัติดังกล่าว ออกจากกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมือง” ซึ่งฌอร์จเคซ สุร โฆมิต ได้กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า “ส.ส. ของพรรคที่ถูกยุบไปจะอยู่ในสถานะที่สามารถทำงานต่อไปเพื่อทำให้เป้าหมายอันชั่วร้ายของพรรคกลับกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้” นี่คือเหตุผลในเชิงสิทธิป้องกันตนเองของระบอบประชาธิปไตย (Right to Democratic Self - defence)

ส่วนข้อโต้แย้งเกี่ยวกับหลักความเป็นผู้แทนของปวงชน (Repräsentation sprinzip – The Principle of Representation) ที่ว่า ส.ส. ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งปวง และไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย และเมื่อ ส.ส. ได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็ย่อมเป็นอิสระจากพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด กลับไม่ได้รับการยอมรับจากศาล ด้วยเหตุผลว่า หลักการดังกล่าวไม่รวมถึงผู้แทนที่มาจากพรรคการเมืองที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะพรรคการเมืองดังกล่าวไม่มีสิทธิที่จะส่งตัวแทนเข้าสู่การเลือกตั้งอยู่แล้วมาตั้งแต่ต้น แม้ว่าประชาชนจะเลือกตั้งบุคคลนั้นๆ ให้เป็น ส.ส. ก็ตาม แต่การให้ ส.ส. ดังกล่าวพ้นสมาชิกภาพก็ได้ละเมิดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่เลือกบุคคลผู้นั้นแต่ประการใดไม่ เพราะแม้แต่ประชาชนเองก็ไม่อาจใช้สิทธิเสรีภาพซึ่งรวมทั้งสิทธิเลือกตั้งในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยได้ ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุข้อนี้ไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่การสิ้นสุดสมาชิกภาพ ส.ส. เพราะเหตุที่พรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดถูกประกาศว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็อนุมานได้โดยตรงจากความในมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญประกาศความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองต่างๆ ได้

แนวการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพ ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งถูกยุบไปถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งในแง่ที่กระทบต่อหลักความเป็นผู้แทนของปวงชนและในแง่ที่ศาลสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอันมีผลเป็นการลิดรอนสถานะผู้แทนของปวงชน โดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับประกอบกับนักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า การอ้างอิงบทบัญญัติมาตรา 21 (2)

ของกฎหมายพื้นฐานนั้นไม่ถูกต้อง เพราะแท้ที่จริงควรจะเป็นมาตรา 18 เรื่องการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐาน (Verwirkung von Grundrechten – Forfeiture of Basic Rights) ซึ่งเป็นบทมาตราเฉพาะ ดังนั้น กฎหมายเลือกตั้งสหพันธ์และกฎหมายเลือกตั้งยุโรปจึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การประกาศความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นหนึ่งในเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของ ส.ส. แห่งสหพันธ์ ทั้งที่มาจากเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและที่มาจากแบบสัดส่วน และสมาชิกรัฐสภายุโรปที่มาจากเขตเลือกตั้งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ จำกัดไว้แต่เพียงเฉพาะ ส.ส. ผู้ซึ่งมีสถานะสมาชิกพรรคการเมืองนั้นอยู่ระหว่างเวลาที่มีการเสนอคำร้องให้ยุบพรรคไปยังศาลรัฐธรรมนูญจนถึงเวลาที่ศาลอ่านคำพิพากษาให้ยุบพรรคเท่านั้น

#### 4. บัญชีรายชื่อและสถานะผู้สมัครเลือกตั้งของพรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดลง

พรรคการเมืองใดถูกยุบพรรคไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว บัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรคการเมืองดังกล่าวย่อมสิ้นสุดสภาพโดยปริยายทั้งระดับสหพันธ์และมลรัฐ สมาชิกรัฐสภายุโรป และสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภามลรัฐ สมาชิกรัฐสภายุโรป และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เคยสังกัดพรรคการเมืองนั้นจะไม่สิ้นสมาชิกภาพไป แต่เมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งจะไม่มี การเลื่อนบุคคลในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไปขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน

#### 5. การยุบพรรคไม่ได้มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมือง

ในคดียุบพรรค SRP ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่า คำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลกระทบต่อกระเทือนอำนาจที่ผู้แทนได้รับมาจากประชาชน (Parliamentary Mandate) หรือสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปเท่านั้น ส่วนจะมีผลทางกฎหมายอื่นเกิดขึ้นแก่บรรดากรรมการบริหารและสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไปกำหนด อีกทั้งยังอธิบายเปรียบเทียบการเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐาน (Verwirkung von Grundrechten–Forfeiture of Basic Rights) ของบุคคลที่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเพื่อล้มล้างหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยตามมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 39 ของกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ด้วยว่า กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานสูญเสียสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตามไปด้วย แต่สำหรับการสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลที่สั่งยุบพรรคการเมืองนั้นหาได้มีผลเป็นการตัดสิทธิไม่ให้บุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น จึงต้อง

ถือว่า การยุบพรรคมิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมืองนั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งสหพันธ์กลับพบข้อยกเว้นหลักการข้างต้น กล่าวคือ บุคคลผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคหรือเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไปตามคำตัดสินของคณะมนตรีอ่าวโศปประจำสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ย่อมไม่มีสิทธิลงสมัครเฉพาะในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ว่างลงอันเป็นผลสืบเนื่องจากการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่กรรมการหรือสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวอาจถูกดำเนินคดีเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรวมถึงสิทธิทางการเมืองได้ โดยต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลรัฐธรรมนูญหลังจากที่ศาลสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะพิเคราะห์เฉพาะลักษณะพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำของกรรมการและสมาชิกพรรคผู้ถูกฟ้องเป็นการเฉพาะราย เช่น การฟ้องเพิกถอนสิทธิขั้นพื้นฐานของรองประธานพรรคนาซี SRP ในระหว่างที่ศาลกำลังพิจารณาคดียุบพรรคซึ่งหลายปีต่อมา ศาลก็ได้ตัดสินยกฟ้องเพราะพฤติการณ์ไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลดังกล่าวยังคงใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญต่อไปอีกหลังจากที่ศาลสั่งยุบพรรคดังกล่าวแล้ว เป็นต้น

#### 6. การห้ามไม่ให้ดำเนินกิจกรรมใดๆ อันเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญประกาศความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองใดแล้ว นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป บุคคลใดๆ ที่ยังคงข้องเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้นต่อไป ไม่ว่าจะในฐานะหัวหน้าสาย ผู้สนับสนุนหรือสมาชิกพรรคย่อมมีความผิดตามกฎหมายเว้นแต่ได้ให้ความร่วมมือกับทางการในการยับยั้งการดำรงอยู่ต่อไปของพรรคการเมือง เช่น มีการดำเนินคดีแก่ผู้ต้องสงสัยว่าเป็นสมาชิกหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของพรรคคอมมิวนิสต์นับหมื่นคนหลังจากศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค KPD ในปี ค.ศ. 1956 ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายยังห้ามบุคคลใดๆ มิให้โฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป โดยกฎหมายมุ่งเป้าไปที่พรรคนาซีโดยเฉพาะ ห้ามไม่ให้ผลิต นำเข้า ส่งออก เก็บรักษา หรือแจกจ่ายเครื่องหมายของพรรคการเมืองนั้นๆ ให้แก่ผู้อื่น หรือใช้เครื่องหมายดังกล่าวในการประชุมหรือในงานเขียน โดยห้ามเครื่องหมายทุกอย่าง ไม่ว่าจะป็นธงตราสัญลักษณ์สัตว์ดิถี ชูดเครื่องแบบ คำขวัญ คำทักทาย และสิ่งอื่นที่สื่อความในทำนองเดียวกัน เว้นแต่เป็นการให้ความรู้แก่พลเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงเป้าหมายอันมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าด้านศิลปะ วิทยาศาสตร์ การวิจัย การสอน การรายงานข่าวสถานการณ์ปัจจุบัน หรือเพื่อการอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน

### 3.3.2 ประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติรับรองสถานะของพรรคการเมืองและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ เน้นความหลากหลายทางการเมืองในมาตรา 6 ความว่า “พรรคการเมืองหลายๆ พรรค (Los partidos politicos) เป็นการสะท้อนความหลากหลายทางการเมืองและเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นให้เป็นอย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือในกฎหมาย โครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย”

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

หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายสเปนนั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายในเรื่องเดียวกันของประเทศที่มีแนวคิดระบอบประชาธิปไตยที่พร้อมต่อสู้ป้องกันตนเอง (Militant Democracy) อื่นๆ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอิตาลี มีมาตรการกฎหมายมุ่งหมายที่จะกำจัดอุดมการณ์ แนวความคิด หรือเป้าหมายของระบอบการปกครองแบบอื่นที่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองสเปนไม่ได้ถือว่าอุดมการณ์หรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นศัตรูที่ต้องกำจัด トラบเท่าที่การพยายามเพื่อให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลยังคงอยู่ในกรอบหรือครรถงประชาธิปไตย ยังคงใช้กระบวนการประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อให้กำจัดอุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวเป็นความจริง

กฎหมายสเปนจะกำจัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้น “กระทำการ” หรือ “มีกิจกรรม” ที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐด้วยเหตุนี้ การที่พรรคการเมืองยึดถือ “อุดมการณ์หรือเป้าหมายที่ขัดต่อประชาธิปไตย” และประกาศว่าเป็นอุดมการณ์ของพรรคการเมืองยังไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมือง トラบเท่าที่ยังไม่มี “การกระทำ” ที่ขัดต่อประชาธิปไตยหรือโดยวิธีการนอกครรถงประชาธิปไตย เว้นเสียแต่อุดมการณ์หรือเป้าหมายมีลักษณะเป็นความผิดอาญาในตัวเอง เช่น มีอุดมการณ์สร้างประเทศที่มีเผ่าพันธุ์อัน

บริสุทธิ์เพียงหนึ่งเดียวและมีเป้าหมายประหัตประหารคนเชื้อชาติอื่นให้สิ้นไปจากประเทศ เช่นนี้แล้วก็อาจมีการยุบพรรคบนฐาน “อุดมการณ์หรือเป้าหมาย” ดังกล่าวโดยลำพังก็ได้

กฎหมายพรรคการเมืองสเปนจึงได้กำหนด “การกระทำ” ที่เป็นเหตุให้ศาลจะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ 3 เหตุใหญ่ๆ ดังนี้<sup>47</sup>

1. กระทำความคิดอาชญาฐานการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม (Asociaciones ilícitas - Criminal Association)

รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 22 รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การรวมกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายที่เป็นความคิดอาชญาหรือใช้วิธีการที่เป็นความคิดอาชญา ย่อมถือว่าเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมาย” และประมวลกฎหมายอาญาสเปนมาตรา 515 ได้อนุมัติการโดยบัญญัติรองรับให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความคิดอาชญาฐานการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม อันได้แก่

- (1) การรวมกลุ่มเพื่อก่ออาชญากรรม ใช้ จ้างวาน ยุยง ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดอาญา ในลักษณะที่เป็นระบบและต่อเนื่องซ้ำๆ
- (2) กลุ่มติดอาวุธหรือกลุ่มก่อการร้าย
- (3) การใช้วิธีการรุนแรงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน (ขู่เข็ญหรือใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อให้บุคคลนั้นจำต้องปฏิบัติตาม) แม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม
- (4) กลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกองทหาร
- (5) กลุ่มที่ส่งเสริมการเลือกปฏิบัติ การบ่มเพาะความเกลียดชังหรือการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลอื่น กลุ่มหรือสมาคมอื่นๆ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ ศาสนา ความเชื่อ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ สถานะของครอบครัว ความพิการ ความเจ็บไข้ได้ป่วย หรือมุ่งข่มขู่ให้มีการก่อเหตุดังกล่าว

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่มีพฤติกรรมข้างต้น ไม่ว่าในฐานะหัวหน้าผู้บริหาร หรือแม้แต่สมาชิกธรรมดา ย่อมมีความผิด มีโทษจำคุกสูงสุด 14 ปี และห้ามเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือเข้าตำแหน่งสาธารณะเป็นเวลา 15 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลในกลุ่มหรือองค์กรนั้นและพฤติกรรมและความร้ายแรงของการกระทำความผิดที่กำหนดไว้เฉพาะในแต่ละอนุมาตรา นอกจากนั้น ศาลยังมีอำนาจสั่งให้ยุติการกระทำที่ผิดกฎหมาย สั่งห้ามดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดหรือห้ามดำเนินกิจกรรมใดๆ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี หรือแม้แต่สั่งสลายการรวมกลุ่มหรือยุบองค์กรดังกล่าวก็ได้

<sup>47</sup> แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (น.128-136). เล่มเดิม.

หากศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า พรรคการเมืองใดเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นองค์กรอาชญากรรม ศาลที่พิจารณาพิพากษาคืออาญาดังกล่าว ไม่ว่าศาลชั้นใดย่อมมีอำนาจที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ อันเป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจทั่วไปของศาลฎีกาแผนกพิเศษ (Tribunal Supremo Sala Especial) ในการสั่งยุบพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เคยถูกยุบด้วยเหตุนี้ ได้แก่ พรรคแนวร่วมสังคมนิยมบาสก์ (Koordinadora Abertzale Socialista – kas) ซึ่งเป็นปีกทางการเมืองของขบวนการปลดปล่อยชนชาติบาสก์ (Movimiento de Liberacion Nacional Vasco, MLNV-The Basque National Liberation Movement) หนึ่งในกองกำลังติดอาวุธของกลุ่ม Euskadi Ta Askatasuna (ETA) ซึ่งคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) มีมติให้ประกาศเป็นองค์กรก่อการร้ายในปี ค.ศ. 2006 ด้วยเหตุที่การพิพากษาว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากการพิสูจน์ความผิดทางอาญาต้องเคร่งครัดตามมาตรฐานการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย เป็นเหตุให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ดังจะได้กล่าวต่อไป

## 2) กระทำการละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy)

พรรคการเมืองเป็นเครื่องสะท้อนความหลากหลายในสังคมประชาธิปไตยช่วยในการสร้างและแสดงออกซึ่งเจตจำนงของปวงชน และทำหน้าที่เชื่อมโยงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจึงรับรองให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเสรี ภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องเคารพหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญอันได้แก่หลักประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชนและต้องทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยวิถีทางประชาธิปไตย

และเพื่ออนุวัติการตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญสเปนที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีโครงสร้างภายในและการดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้หลายประการ อันได้แก่

(1) องค์กรตัดสินใจสูงสุดภายในพรรคการเมือง คือ ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกทั้งหมดอาจเข้าร่วมตัดสินใจโดยตรงหรือผ่านผู้แทนก็ได้

(2) องค์กรตัดสินใจภายในพรรคการเมืองต้องได้รับการบัญญัติไว้ในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองและต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีและโดยลับ

(3) ตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคต้องระบุหลักเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจขององค์กรต่างๆ ภายในพรรค การนัดประชุมต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควร การกำหนดวาระการประชุมหรือประเด็นที่จะพิจารณาให้ชัดเจน จำนวนสมาชิกขั้นต่ำในการเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority) ซึ่งต้องเคารพความแตกต่างของความคิดเห็นด้วย



(4) ตราสารจัดตั้งจะต้องระบุเกี่ยวกับกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในการควบคุมตรวจสอบหัวหน้าพรรคซึ่งมาจากเลือกตั้งด้วย

(5) สมาชิกพรรคการเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกัน

(6) ตราสารจัดตั้งอย่างน้อยจะต้องระบุถึงสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคและในองค์กรตัดสินใจภายในพรรค การคัดเลือกผู้แทนของพรรค สิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมใหญ่และเลือกผู้บริหารพรรค สิทธิที่จะได้รับทราบเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรตัดสินใจภายในพรรค การบริหารงานของพรรค และการวินิจฉัยใดๆ ขององค์กรที่เกี่ยวกับกิจกรรมและสถานะทางการเงินของพรรค สิทธิที่จะได้แย้งมติพรรคหรือการตัดสินใจใดๆ ที่เห็นว่าขัดต่อกฎหมาย ตราสารจัดตั้งหรือข้อบังคับพรรค สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมในกรณีที่จะถูกขับออกจากพรรคหรือถูกลงโทษที่จะมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิต่างๆ ในฐานะสมาชิก

การฝ่าฝืนหรือละเมิดหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองทั้งในแง่โครงสร้างและการดำเนินกิจการภายในต่างๆ โดยปกติไม่อาจถือเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ เว้นแต่เป็นกรณีรุนแรง มีการกระทำต่อเนื่องซ้ำๆ หลายครั้ง

ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ของรัฐสภา มีผู้ตั้งข้อสังเกตและคัดค้านการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับ โครงสร้างและการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง โดยอ้างว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชน รัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการภายในได้เพราะจะเป็นการละเมิดเสรีภาพพรรคการเมืองและการรวมกลุ่มที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจงว่า แม้พรรคการเมืองจะไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นการรวมกลุ่มของเอกชน แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญใน โครงสร้างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ที่สำคัญยิ่งตามรัฐธรรมนูญ คือ เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างประชาชนด้วยกันและระหว่างประชาชนเข้ากับรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงท้ายที่สุด ด้วยกลไกรัฐสภาที่รัฐบาลครองเสียงข้างมาก รัฐสภาจึงเห็นชอบกับร่างที่รัฐบาลเสนอ

อย่างไรก็ดี ไม่เพียงแต่การกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายจะถูกโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่การกำหนดให้มีการยุบพรรคด้วยเหตุที่ละเมิดหลักการนี้ ก็ถูกโต้แย้งอย่างมากว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการจัดทำร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่รับรองสถานะและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธที่จะบัญญัติเหตุยุบพรรคเพราะพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ในมาตราดังกล่าว เพราะถูกคัดค้านโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มฝ่ายซ้ายซึ่งไม่ต้องการให้รัฐธรรมนูญสเปนเป็นแบบรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ปฏิเสธอุดมการณ์ทางการเมืองบางอุดมการณ์ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเกรงว่าจะมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดการกับพรรคการเมืองที่ถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ ข้อ

โต้แย้งดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยมาก เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วเกิดขึ้นตามตรรกะร่วมกันในบรรดานักการเมืองสเปนในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายพรรคการเมืองและในระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้องในคดีที่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในสังคมประชาธิปไตยได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินงาน และเหตุยิบพรรคตามข้อนี้ไม่ได้เกิดขึ้นได้ง่าย หากแต่ต้องเป็นกรณีที่รุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ เท่านั้น

3) สมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง

พรรคการเมืองใดกระทำการหรือดำเนินกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นปฏิบัติการต่อหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระทำที่มุ่งหมายเพื่อบั่นทอนหรือทำลายระบบการปกครองที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจทำงานได้ หรือเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกระทำที่รุนแรงต่อเนื่อง และซ้ำๆ กันบ่อยครั้ง อาจมีการประกาศให้พรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

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

(2) การยุยง ชั่วร้าย หรือกระตุ้นให้มีการใช้ความรุนแรง เพื่อใช้เป็นวิถีทางให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง หรือเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการทำลายเงื่อนไขอันจำเป็นในการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ความหลากหลายในสังคม และเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนการสร้างความชอบธรรมเพื่ออธิบายให้เหตุผลสนับสนุนการใช้ความรุนแรงดังกล่าว

(3) การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่การกระทำของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อให้นำไปสู่เป้าหมายที่จะล้มล้างความสงบเรียบร้อยทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional order – สภาพความมีอยู่และการเคารพกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ) หรือเพื่อรบกวนความเป็นอยู่โดยสงบสุขของสังคมอย่างรุนแรง การพยายามที่จะสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวต่อภัยก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลกลุ่มชน หรือในหมู่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนขยายผลการก่อการร้ายอันเป็นการขยายระดับความหวาดกลัวหรือเพิ่มระดับภาวะคุกคามของการก่อการร้ายดังกล่าว

พรรคการเมืองอาจถูกยุบไปด้วยเหตุดังต่อไปนี้ หากกิจกรรมของพรรคมีลักษณะละเมิดหลักประชาธิปไตย กิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ บ่อยครั้งหรืออย่างเป็น

ระบบ อาจสันนิษฐานได้ว่า พรรคการเมืองมีเป้าหมายที่จะทำลายหรือล้มล้างระบอบประชาธิปไตยซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(1) ให้การสนับสนุนทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยชัดเจนหรือโดยนัย (Tacit Support) แก่การก่อการร้าย สร้างความชอบธรรมหรือแก้ต่างให้แก่เหตุก่อการร้ายที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองโดยวิธีการอื่นที่มีใช้วิถีทางสันติและไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย หรือโดยวิธีการใดๆ ที่เป็นการละเมิด ลิครอน หรือลดทอนคุณค่าความสำคัญของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

(2) นโยบายหรือกิจกรรมของพรรคมีส่วนเกี่ยวพันกับการใช้ความรุนแรงซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศการเผชิญหน้ากันของประชาชน หรือพัวพันกับเหตุรุนแรงอันเป็นผลจากการก่อการร้าย โดยพยายามคุกคาม ข่มขู่ ยุยงให้เกิดการต่อต้าน แปรลกแยก หรือกีดกันบุคคลใดๆ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการก่อการร้าย และส่งผลให้พวกเขาดำรงชีวิตประจำวันภายใต้ความหวาดระแวง หวาดกลัวต่อภัยคุกคาม หรือหวั่นเกรงจะถูกลิครอนเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะอย่างเสรีและเป็นประชาธิปไตย

(3) แต่งตั้งบุคคลหลายๆ คน ซึ่งเคยต้องคดีก่อการร้าย ให้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรค หรือส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค (แม้ว่าศาลจะไม่ได้พิพากษาว่าบุคคลนั้นมีความผิดก็ตาม) และบุคคลเหล่านั้นไม่เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณะว่า ไม่เห็นด้วยกับเป้าหมายหรือวิธีการของกลุ่มก่อการร้าย; หรือมีสมาชิกพรรคจำนวนมากเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายหรือกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงอื่นๆ ทั้งนี้เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัย จนนำไปสู่การขับผู้บริหารหรือสมาชิกเหล่านั้นออกจากพรรคแล้ว

(4) ใช้สัญลักษณ์ เครื่องหมาย คำขวัญ สโลแกนของกลุ่มก่อการร้าย หรือข้อความใดๆ ที่สื่อถึงกลุ่มก่อการร้าย การก่อการร้าย การใช้ความรุนแรง หรือพฤติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกัน ในกิจกรรมที่เป็นทางการของพรรค เช่น ติดเครื่องหมาย ETA หรือสวัสติกะ บนฉากเวที

(5) นำเงิน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองได้รับสนับสนุนตามกฎหมายเลือกตั้งไปมอบให้แก่กลุ่มก่อการร้ายหรือแนวร่วม หรือยอมให้บุคคลต่างๆ ดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากเงินทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์เหล่านั้น เช่น เงินอุดหนุนหรือเวลาการออกอากาศวิทยุ-โทรทัศน์ที่จัดสรรให้แก่พรรค

(6) มักจะติดต่oprสานงานกับองค์กรหรือกลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวหรือทำงานในทิศทางที่สอดคล้องสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นระบบรวมทั้งองค์กรหรือกลุ่มซึ่งให้ที่พักพิง ที่หลบซ่อนหรือความช่วยเหลือใดๆ แก่การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้าย

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

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

(9) ปิดบังอำพรางการกระทำที่จะนำไปสู่เหตุความไม่สงบ การคุกคาม ข่มขู่ หรือขู่เชือด ที่เกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้ายหรือเหตุรุนแรง

การพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดมีพฤติกรรมดังที่ได้กล่าวข้างต้น กล่าวคือ การละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน, การขู่ข่มขู่ หรือกระตุ้นให้มีการใช้ความรุนแรง และการสนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่การกระทำของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อใช้เป็นวิถีทางให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองอย่างต่อเนื่องซ้ำๆ หรืออาจจะพิจารณาจากมติพรรค เอกสาร ประกาศ หรือสื่อประชาสัมพันธ์ของพรรคการเมือง ทั้งที่ดำเนินการโดยสำนักงานใหญ่และที่ดำเนินการโดยสาขาพรรค กิจกรรมสาธารณะต่างๆ ของพรรค การพูดการปราศรัยของหัวหน้าพรรค แกนนำพรรค หรือกลุ่มผู้แทนของพรรคในสภา การประชุมพรรค ข้อเสนอคำมั่นสัญญาต่างๆ ของแกนนำและผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค รวมทั้งการกระทำของสมาชิกคนอื่นๆ ที่กระทำซ้ำๆ จนเป็นที่รับรู้กันทั่วไป ทั้งนี้ไม่คำนึงว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อพรรคไปแล้วกี่ครั้งก็อาจนำพฤติกรรมเก่าๆ มาพิจารณาประกอบได้ นอกจากนี้การที่พรรคการเมือง ผู้บริหาร แกนนำ ผู้สมัคร หรือสมาชิกของพรรคดังกล่าวถูกลงโทษทางปกครอง หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญา ก็ถือเป็นปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัยจนถึงขั้นไล่ออกจากพรรคแล้ว

การสิ้นสุดสถานะนิติบุคคลของพรรคการเมือง

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาหรือแผนกพิเศษได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลใช้ยันพรรคการเมือง และผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นนับแต่เวลาที่พรรคการเมืองได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป และก่อให้เกิดผลทางกฎหมายดังนี้

คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น ประกอบด้วย

(1) การประกาศว่าพรรคการเมืองเป็นพรรคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การประกาศให้สถานะนิติบุคคลของพรรคการเมืองสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานฉ้อโกงหรือฐานการใช้สถานะนิติบุคคลไปในทางไม่ชอบแต่อย่างใด

(3) คำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยเพิกถอนชื่อพรรคการเมืองออกจากทะเบียนพรรคการเมือง

(4) คำสั่งให้พรรคการเมืองยุติการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งปวงในทันทีที่ได้รับแจ้งคำสั่งยุบพรรคหากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิดอาญาฐานขัดคำสั่งศาล และ

(5) คำสั่งให้เริ่มกระบวนการชำระบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองนั้น โดยศาลจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีจำนวน 3 คน เมื่อชำระบัญชีแล้วเสร็จ ทรัพย์สินสุทธิภายหลังการชำระบัญชีจะมอบให้แก่องค์กรที่ทำกิจกรรมด้านสังคมและมนุษยธรรม

คำพิพากษายุบพรรคการเมืองย่อมมีผลเป็นการห้ามไม่ให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยใช้ชื่อที่เหมือน คล้ายคลึง หรือพ้อง ไม่ว่าจะด้วยตัวอักษรหรือด้วยการออกเสียง (Phonetic) กับพรรคที่ถูกยุบไปแล้ว และห้ามไม่ให้บุคคลใดๆ ตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือใช้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งไว้แล้ว เป็นตัวแทนสืบทอดกิจการของพรรคการเมืองที่ศาลสั่งยุบไป ทั้งนี้ เพื่อให้การยุบพรรคการเมืองเกิดสภาพบังคับที่แท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว ก็จะมีการใช้สถานะ “นิติบุคคล” ของพรรคการเมืองอื่นไปในการไม่ชอบเพื่อการสืบทอดอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปต่อๆ ไปอีกได้ มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผล และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในกรณีเช่นนี้ เมื่อมีคำร้อง ศาลฎีกาแผนกพิเศษย่อมมีอำนาจวินิจฉัยให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีชอบด้วยกฎหมายและสั่งยุบพรรคได้ โดยศาลจะพิจารณาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความคล้ายคลึงที่เป็นนัยสำคัญของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคในมิติ โครงสร้างองค์กร ตำแหน่งและหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการพรรค แหล่งเงินทุนและแหล่งที่มาของทรัพย์สิน สถานที่ตั้ง ฯลฯ

คำพิพากษาสั่งยุบพรรคการเมืองหาได้มีผลกระทบกระเทือนสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใดไม่ ทั้งๆ ที่การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสเปนเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนทั้งหมด และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งสเปนไม่ได้บังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น แม้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เคยสังกัดจะถูกยุบไปแล้ว แต่ผู้นั้นก็สามารถดำรงสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ต่อไปได้ ไม่ว่าจะในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อิสระหรือเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นอย่างใดก็ตาม หากเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้น ถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาด้วย เช่นนี้ จะส่งผลให้ผู้นั้นขาดสมาชิกภาพ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพราะถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย

เมื่อศาลมีคำพิพากษาสั่งยุบพรรคการเมืองและกระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพิกถอนทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ย่อมส่งผลให้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคและการลงสมัครสมาชิกวุฒิสภาในนามพรรคการเมืองนั้นสิ้นผลลงโดยปริยายและแม้กฎหมายเลือกตั้งสเปนจะยินยอมให้กลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาได้ จึงอาจมีกลุ่มประชาชนเสนอรายชื่อผู้สมัครที่เคยเป็นผู้สมัครของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้วอีกก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจแก่คณะกรรมการเลือกตั้ง (Juntas Electorales) ที่จะไม่ประกาศรับรองรายชื่อผู้สมัครรายหนึ่งรายใดหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดได้ หากเห็นว่าเป็นผู้สมัครหรือเป็นบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่เสนอโดยกลุ่มประชาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องหรือสืบทอดกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ศาลเคยสั่งยุบหรือสั่งห้ามดำเนินการแล้ว

การพิจารณาว่ากลุ่มผู้สมัครมีลักษณะเป็นการสืบทอดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปหรือไม่ จะพิจารณาจาก

(ก) โครงสร้าง ตำแหน่ง และหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการของกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ

(ข) แหล่งเงินทุนค่าใช้จ่ายและวิธีการหาทุน ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ เช่น แนวโน้มที่จะสนับสนุนความรุนแรงหรือการก่อการร้าย ว่ามีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ คล้ายๆ กับสิ่งที่คนไทยคุ้นหูว่าเป็น “นอมินี” (Nominee) ของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปหรือไม่นั่นเอง

ในกรณีเช่นนี้ บุคคลที่ถูกตัดสิทธิไม่ให้เป็นผู้สมัครและกลุ่มประชาชนผู้เสนอรายชื่ออาจอุทธรณ์ประกาศของ กกต. ต่อศาลฎีกาแผนกพิเศษได้ภายใน 2 วัน และศาลต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายใน 2 วันเช่นกัน โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด เว้นแต่จะมีการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ (de amparo) โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 2 วัน และศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน

คำพิพากษาที่ประกาศความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพรรคการเมืองและสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค ผู้จัดตั้งพรรค ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค และสมาชิกพรรคคนอื่นๆ ของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยคำสั่ง

หรือคำพิพากษาของศาลตามเหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งมีได้รวมถึงเหตุที่บุคคลหนึ่งๆ เข้าไปข้องเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป” การที่กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้สถานะผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในนามพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปสิ้นสุดลงก็ดี หรือการที่กลุ่มผู้สมัครแบบไม่สังกัดพรรคถูกวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติการลงสมัครเพราะมีลักษณะเข้าข่ายเป็นกลุ่มสืบทอดหรือแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไปก็ดี หากใช่เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนแต่อย่างใด

บทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งและประมวลกฎหมายอาญาส่วนนั้น แม้จะห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็ดี การห้ามดำรงตำแหน่งสาธารณะก็ดี หรือแม้แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี จะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ศาลตัดสินว่ามีการกระทำความผิดอาญา โดยสภาพบังคับสองอย่างแรกถือเป็นโทษอุปการณ์ (Laspenasacessorias-accessory penalties) ที่มักจะมาพร้อมกับโทษจำคุก ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ศาลอาจสั่งลงโทษในฐานะโทษประธานหรือโทษอุปการณ์ก็ได้ ดังนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุเดียวคือ เมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์การอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายอาญาตามเหตุที่ระบุไว้ในข้อ 1) ส่วนการยุบพรรคด้วยเหตุอื่นในข้อ 2) และข้อ 3) จะไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหาร กรรมการ และสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง สามารถไปลงสมัครในนามพรรคการเมืองอื่นได้ หรือจะสมัครแบบกลุ่มที่ไม่ใช่พรรคการเมืองก็ได้ เพียงแต่ว่าพรรคการเมืองใหม่ที่ดี กลุ่มผู้สมัครที่รวมตัวกันที่ดี ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสืบทอดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป มิเช่นนั้น อาจถูกวินิจฉัยให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเลือกตั้งในคราวนั้นได้

### 3.3.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 มีการปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ และกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน มีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และสร้างกลไกเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง อันเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของความอยู่รอด และความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ได้บัญญัติหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง หลักการคุ้มครองและสนับสนุน

พรรคการเมือง และหลักการยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 ว่าด้วยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 8 โดยกำหนดดังนี้<sup>48</sup>

1. การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยอิสระ และระบบพรรคการเมืองหลายพรรคย่อมได้รับความรับรอง

2. พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ การจัดองค์กร และกิจกรรม ที่เป็นประชาธิปไตยและมีความจำเป็นที่การจัดองค์กรนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง

3. พรรคการเมืองมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐและอาจได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

4. ถ้าพรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมต่างที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลอาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นก็ได้ และให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐเกาหลี ได้ปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ คือ รัฐบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ. 2005 เลขที่ 7683 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 2005 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้งเมื่อต้นปี ค.ศ. 2008 โดยแบ่งออกเป็น 9 หมวด และหนึ่งบทเฉพาะกาล หมวด 1 หลักทั่วไปว่าด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หมวด 2 ว่าด้วยองค์ประกอบของพรรคการเมืองในแง่หลักเกณฑ์ กระบวนการและเงื่อนไขในการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง หมวด 3 ว่าด้วยการควบรวมพรรคการเมือง หมวด 4 การเข้าร่วมและการลาออกจากพรรคการเมือง หมวด 5 การดำเนินงานของพรรคการเมือง หมวด 6 การคุ้มครองกิจกรรมของพรรคการเมือง และข้อห้ามต่างๆ หมวด 7 การสิ้นสุดของพรรคการเมือง และหมวด 8 ว่าด้วยความผิดและโทษ<sup>49</sup>

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 8 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีพรรคการเมืองมีอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การริเริ่มคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลซึ่งก็คือประธานาธิบดี แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจาก “สภาแห่งรัฐ” (State Council) หรือ

<sup>48</sup> จาก ปัญหาทางกฎหมายของการยุบพรรคการเมือง (น. 10), โดย สุภกิจ เตชะตานนท์, 2547.

<sup>49</sup> จาก แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, โดย ณรงค์เดช สุรโฆษิต, 2554.



คณะรัฐมนตรี คำร้องดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลสั่งยุบและเหตุผลประกอบ หลังจากที่ศาลได้รับคำร้องแล้ว หากศาลเห็นสมควรหรือเมื่อโจทก์มีคำขอ ศาลอาจสั่งให้พรรคการเมืองดังกล่าวระงับการดำเนินการใดๆ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะอ่านคำวินิจฉัยก็ได้ ในการที่ศาลได้รับคำร้องก็ดี สั่งคุ้มครองชั่วคราวก็ดี หรือมีคำวินิจฉัยแล้วก็ดี ประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องแจ้งเหตุดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองให้กระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญเต็มองค์คณะ (Full Bench) ซึ่งต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 ท่าน จากตุลาการที่มีทั้งหมด 9 ท่าน และกระบวนการพิจารณาคดีต้องกระทำด้วยวาจา (Oral Arguments) จะพิจารณาจากเอกสารโดยลำพังไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องโต้แย้งข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ โดยศาลต้องกำหนดวันพิจารณาให้ชัดเจนเป็นการล่วงหน้า และออกหมายเรียกผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ให้มาเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปให้เป็นไปตามเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority) ขององค์คณะ แต่สำหรับการวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดนั้นจะต้องมีตุลาการอย่างน้อย 6 ท่านลงมติให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วย โดยคำวินิจฉัยต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง รัฐบาลผู้ร้อง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อศาลอ่านคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมส่งให้ผลพรรคการเมืองนั้นยุบไปนับแต่เวลาดังกล่าว จากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งลบชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมืองและประกาศต่อสาธารณะโดยไม่ชักช้า

การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดไปแล้วนั้น หากได้มีผลกระทบต่อสถานะตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่ประการใด แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเป็นการเลือกตั้งในนามของพรรคก็ตาม อีกทั้งบุคคลดังกล่าวไม่ได้ถูกตัดสิทธิในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคใหม่ เป็นสมาชิกหรือแม้แต่เป็นผู้บริหารพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองอื่นแต่อย่างใด เว้นแต่บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาและศาลพิพากษาให้จำคุกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง<sup>50</sup> ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

<sup>50</sup> อนึ่ง ในกรณีที่พรรคการเมืองซึ่งถูกยุบไป มีพฤติการณ์ใช้ความรุนแรง มีกระทำความผิดอื่นประกอบหรือพยายามที่จะล้มล้างรัฐบาลหรือรัฐธรรมนูญ สมาชิกพรรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกบการกระทำดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางอาญาด้วย โปรดดู Article 115 of the Criminal Code.

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้วย่อมผลส่งทางกฎหมาย ดังนี้

(1) ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป และในกรณีเช่นนี้ ให้เหรียญกษาปณ์ของพรรคส่งรายงานค่าใช้จ่ายแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 14 วัน และให้นำส่งเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับไปแล้วคืนให้แก่ ก.ก.ต. โดยเร็วที่สุด

(2) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของพรรคการเมืองดังกล่าวจะถูกนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐ โดยไม่สามารถนำไปจัดการตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองได้ดังเช่นกรณีที่พรรคการเมืองถูกเพิกถอนจากทะเบียน

(3) ห้ามไม่ให้มีการใช้ชื่อพรรคการเมือง เป็นชื่อพรรคใดๆ ได้อีกแบบเด็ดขาดตลอดไป

(4) ห้ามไม่ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือ ใช้พรรคการเมืองอื่น โดยมีอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคเหมือนหรือคล้ายคลึงกับของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้วได้เป็นการถาวร

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงาน โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่นำส่งรายงานการดำเนินงานต่อ กกต. ภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปี สำหรับสาขาพรรคการเมือง และภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ของทุกปีสำหรับสำนักงานใหญ่ หากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองไม่นำส่งรายงานการดำเนินงานหรือรายงานเท็จ มีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.4 หลักสากลของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR เป็นส่วนหนึ่งของ "International Bill of Human Rights" ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ICCPR เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้ โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 มีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้ง

และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 กติการะหว่างประเทศนี้มีประเทศลงนาม 72 แห่ง และเป็นภาคี 165 แห่ง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) นี้ ติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) หน่วยงานต่างหากจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ซึ่งได้แทนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติใน พ.ศ. 2549 ซึ่งตั้งขึ้นอย่างถาวร เพื่อพิจารณารายงานตามกำหนดเวลาที่ส่งเข้ามาโดยรัฐสมาชิกตามข้อตกลงในสนธิสัญญา สมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นจะคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก แต่ไม่ได้เป็นตัวแทนของรัฐใดๆ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ได้กำหนดหลักการพื้นฐาน “ให้ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน” อยู่ในภาค 1 ข้อ 1 สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง เป็นสิทธิที่สำคัญยิ่งจึงถูกกำหนดไว้ก่อนสิทธิอื่นๆ เพราะการบรรลุสิทธิประการนี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการรับประกันและการใช้สิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต่อการส่งเสริมและการเสริมความแข็งแกร่งของสิทธิเหล่านั้น สำหรับสิทธิที่จะกำหนดสถานะทางการเมืองนั้น หมายถึงสิทธิของประชาชนที่จะเลือกระบบการปกครองของตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงหรือการควบคุมของต่างชาติ และสิทธิในการกำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของตนอย่างเสรี หมายถึงประชาชนมีสิทธิในการพัฒนาตนเองและประเทศของตน ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่มาแต่เดิมของประชาชน

ICCPR ภาค 1 ข้อ 5 ได้กำหนดไว้ดังนี้ 1. ไม่มีควมใดในกติกานี้ที่อาจนำไปตีความไปในทางจะให้รัฐใด กลุ่มหรือบุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือกระทำการใดอันมีจุดมุ่งหมายในการทำลายสิทธิหรือเสรีภาพประการใด ที่รับรองไว้ในกติกานี้ หรือเป็นการจำกัดสิทธินั้นยิ่งไปกว่าเท่าที่ได้บัญญัติไว้ในกติกานี้ 2. จะต้องไม่มีการจำกัดหรือเลียงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรอง หรือที่มีอยู่ในรัฐภาคีใดในกติกานี้ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายอนุสัญญา กฎระเบียบหรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่ากติกานี้ไม่รับรองสิทธิเช่นว่านั้น หรือรับรองสิทธินั้นในระดับที่ด้อยกว่า

นอกจากนี้ ข้อ 22 (1) ของ ICCPR ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในสมาคม (Freedom Of Association) โดยครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค

การเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในฐานะเป็นสิทธิโดยปริยาย (Implied Right) ด้วย ดังเช่นคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรระดับข้อพิพาท ภายใต้กติกานี้ได้วินิจฉัยไว้ โดยมีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการรวมกลุ่มเข้ากับ สิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote) และสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง (Right to be Elected) อันเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามข้อ 25 และเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) ซึ่งรับรองไว้ในข้อ 19 ด้วย เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า “พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิกใน พรรคการเมืองนั้น เป็นส่วนสำคัญของกิจการสาธารณะและกระบวนการเลือกตั้ง” และ “การดำเนิน กิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง” และด้วยเหตุที่ ประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนใดๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติต่างๆ ของ ICCPR ดังนั้น การยุบพรรค การเมืองจึงถือเป็นการลดทอนเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรค การเมือง ซึ่งไม่เพียงแต่ละเมิดข้อ 22 เท่านั้น โดยอาจขัดต่อข้อ 25 และข้อ 19 อีกด้วย<sup>51</sup>

สิทธิเสรีภาพตามกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น ได้แก่

1. สิทธิในชีวิต (ข้อ 6)
2. ห้ามการทรมานการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม (ข้อ 7)
3. ห้ามการเอาตัวบุคคลลงเป็นทาส และการบังคับใช้แรงงาน (ข้อ 8)
4. สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล (ข้อ 9)
5. สิทธิของบุคคลที่ถูกลดทอนเสรีภาพ (ข้อ 10)
6. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (ข้อ 14)
7. เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ (ข้อ 12)
8. สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย (ข้อ 16)
9. สิทธิในความเป็นส่วนตัว (ข้อ 17)
10. สิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา (ข้อ 18 วรรค 2 และ วรรค 4)
11. สิทธิในเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก (ข้อ 18 วรรค 1 และ วรรค 2, ข้อ 19)
12. การห้ามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม และการสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชัง (ข้อ 20)
13. สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (ข้อ 21)
14. สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (ข้อ 22)
15. สิทธิทางการเมือง (ข้อ 25)
16. การคุ้มครองครอบครัว (ข้อ 22, ข้อ 17, ข้อ 24)

<sup>51</sup> บทวิเคราะห์การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 237 วรรคสอง (ตอนจบ). ณรงค์เดช สุร โหมยิต. www.Pub-law.net.

17. สิทธิของเด็ก (ข้อ 24)
18. สิทธิชนกลุ่มน้อย (ข้อ 27)
19. การคุ้มครองคนต่างด้าวภายใต้กติกา (ข้อ 2, ข้อบท 13)

กล่าวโดยสรุป ICCPR เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี จะมีสภาพบังคับโดยตรงในระบบกฎหมายต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุวัติการ (Implementing Law) ตามทฤษฎีทวินิยม (Dualism) อันเป็นทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ของกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐธรรมนูญไทยยึดถือมาโดยตลอด ระบบกฎหมายสมควรเคารพและดำเนินการตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี มิเช่นนั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจถือได้ว่าประเทศไทยละเมิดพันธกรณีดังกล่าว

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นสิทธิของพลเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่ง บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่างๆ<sup>52</sup> ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น<sup>53</sup> ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการรับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

<sup>52</sup> จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 44), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543.

<sup>53</sup> จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 53), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552.

## บทที่ 4

### ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณี

ไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

### และแนวทางแก้ไขปัญหา

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ส่งผลทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว และก่อให้เกิดผลทำให้รัฐต้องยอมรับข้อผูกพันในฐานะที่รัฐยินยอมผูกพันตน (consent to be bound) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา ICCPR ได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้างๆ รับรองความเสรีในเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และห้ามรัฐ กลุ่มหรือบุคคลใดตีความกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิตามที่กำหนดในสนธิสัญญานี้ นอกจากนี้ ยังได้รับรองการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในสมาคมโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพในการรวมกลุ่มเข้ากับสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเสรีภาพในการแสดงออก จึงอาจกล่าวได้ว่า สนธิสัญญานี้ได้วางหลักการที่ครอบคลุมไปถึงสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ หากพรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคด้วยวิธีการที่ขัดต่อสนธิสัญญา ICCPR ประกอบกับการยุบพรรคการเมืองที่เกิดจากกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ร้ายแรงด้วยแล้ว ประเทศไทยได้ตีความกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองจนเกินไป จึงไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญา ICCPR ที่ได้กำหนดไว้ และด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนใดๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติต่างๆ ของสนธิสัญญา ICCPR ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองถือเป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สมาชิกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองอีกด้วย

ในบทที่ 4 จะเป็นการศึกษาถึงความไม่สอดคล้องของการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อเปรียบเทียบกับหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธิปไตย

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับระบอบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยยึดหลักการตามทฤษฎีประชาธิปไตยซึ่งกล่าวถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการปกครอง โดยกำหนดตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ปกครอง ออกกฎระเบียบของสังคม บริหารกิจการของประเทศ รวมทั้งรับใช้เจตนารมณ์ความต้องการของประชาชน เป็นการปกครองที่ยึดหลักของเสรีภาพ ความเสมอภาค คำนึงถึงเสียงส่วนใหญ่เป็นสำคัญมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกาที่ประชาชนต้องเคารพนับถือ และอาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับมากที่สุด อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ ประชาธิปไตยแบบเสรีได้รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก จะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนั้นนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบหลายพรรคการเมือง (Mehrparteiensystem) การให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (Gründungsfreiheit) และความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง (Chancengleichheit) จากหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยดังกล่าว จึงเป็นประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐหรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (Parteiendemokratie)

ปัจจุบันประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยรับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เมื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองของประเทศไทยพบว่า มีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 42, มาตรา 93 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.

2550 ซึ่งได้กำหนดให้มีการยุบพรรคการเมืองในกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ในส่วนนี้จะกล่าวถึงมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเป็นระบบการปกครอง โดยผู้ปกครองปกครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ประชาชนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจอริรัฐทั้งหลายจะเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอริรัฐโดยตรงในการเลือกตั้ง มีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) ตามหลักการของทฤษฎีประชาธิปไตยเห็นว่า สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและการขัดแย้งกันโดยใช้สันติวิธี การแสดงความคิดเห็นหรือการนำเสนอการแก้ไขปัญหา จึงเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมตัวกันของประชาชนหรือกลุ่มบุคคล เพื่อแสดงออกร่วมกันในทางการเมือง หรือการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของตนแก่สาธารณะ ตามหลักทฤษฎีดังกล่าวถือว่าการกระทำลักษณะนี้เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4 กำหนดให้คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง” มาตรา 8 และมาตรา 10 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดองค์กรภายในการดำเนินงานและข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองโดยส่งเสริมให้พรรคการเมืองทั้งขนาดกลางและขนาดเล็กสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เพราะเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนรากฐานของหลักดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงาน



ของพรรคการเมืองให้ถูกต้อง และแจ้งต่อนายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เป็นการกำหนดเหตุที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบหากไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการแจ้งต่อนายทะเบียนภายในกำหนดระยะเวลา ปรากฏในมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 โดยบัญญัติให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคได้ แต่ทั้งนี้ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า หากนายทะเบียนพรรคการเมืองยังไม่ได้รับรายงานจากพรรคการเมืองเมื่อครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากพ้นกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีมูลเหตุและข้อจำกัดในทางรูปแบบขั้นตอนของการยุบพรรคการเมือง ไม่ได้มีมูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบพรรคการเมืองในทางเนื้อหา

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายของรัฐและเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดภายในรัฐหรืออำนาจอธิปไตย เป็นต้นทางของระบบกฎหมายภายในรัฐ การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย มีวิวัฒนาการทั้งในด้านของความล้มเหลวและด้านการพัฒนาของพรรคการเมือง โดยขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยเป็นสำคัญหมายความว่า ในช่วงที่การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมาก การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยระบบพรรคการเมืองจะสูงขึ้นตามมา รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองอย่างมาก ด้วยเหตุนี้การศึกษาการยุบพรรคการเมืองย่อมต้องมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ที่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ □ ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ □ นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ และมาตรา 68 เป็นมาตราเดียวที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง □ คือ กรณีที่พรรคการเมืองกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ □ ไค □ มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ □ ไค □ เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ □ ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นรากฐานของเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่ง George Burdeau ได้กล่าวไว้ว่าเสรีภาพถ้าไม่มีขอบเขตจำกัด สถานะอนาธิปไตย (Anarchie) ก็จะเกิดขึ้น ประชาชนอาจใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจกระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน ร่างกายของบุคคลอื่นได้ การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตทำให้ผู้ที่แข็งแรงเท่านั้นที่จะอยู่

ในสังคมได้ ในทางกลับกันการใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตอาจทำให้ประชาชนตกอยู่ในสภาวะไร้เสรีภาพได้ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาจำกัดเสรีภาพในบางกรณีบ้าง เพราะเป็นการปกป้องคุ้มครองไม่ให้รัฐและผู้อื่นมาล่วงละเมิดเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติการยุบพรรคการเมืองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้สามารถที่จะดำเนินการได้เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่สมเหตุสมผลแล้ว เนื่องจากการลงโทษพรรคการเมืองที่กระทำการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท อันเป็นสิ่งที่จำเป็นและรัฐมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อปกป้องคุ้มครองระบอบประชาธิปไตยให้คงอยู่ต่อไปและเพื่อป้องกันการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 มาเปรียบเทียบกับมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากเจตนารมณ์ของมาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆ คนด้วยความสมัครใจ มีอุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พ้องต้องกัน หรืออาจมีผลประโยชน์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน และมีการนำนโยบายหรือความเห็นในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้มาเป็นนโยบายของรัฐบาลหากพรรคการเมืองของตนมีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งจัดให้มีการประชุมขึ้นอย่างน้อยปีละครั้ง เป็นบทบัญญัติที่สร้างจุดเกาะเกี่ยวระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคการเมือง ในส่วนของการริเริ่ม การดำเนินการ และการตรวจสอบ อันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรคการเมืองตามหลักประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 กลับมีบทบัญญัติที่ไม่ส่งเสริมการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งที่ได้วางแนวทางในการดำเนิน

กิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองให้สามารถตรวจสอบได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ทำลายโครงสร้างและความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมืองอย่างรุนแรง ไม่ได้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เมื่อพรรคการเมืองซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่มีความเข้มแข็งระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็จะพัฒนาไม่ได้

จากการศึกษากฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 2 (1) ของกฎหมายพื้นฐาน จะเน้นให้พรรคการเมืองมีความเป็นพรรคการเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานานๆ ส่วนกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสเปน รัฐธรรมนูญ มาตรา 6 จะเน้นความหลากหลายทางการเมือง กล่าวคือ ให้มีพรรคการเมืองหลายๆ พรรค อันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน และกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 ว่าด้วยพรรคการเมือง เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของความอยู่รอด และความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ได้บัญญัติหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi - party System) หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง หลักการคุ้มครองและสนับสนุนพรรคการเมือง และหลักการยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองของทั้งสามประเทศมุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่เป็นรากฐานของหลักพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกและองค์กรที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย การยุบพรรคการเมืองด้วยสาเหตุที่ไม่มีความร้ายแรงเป็นการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ย่อมเป็นการทำให้ระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอตามมาด้วย การยุบพรรคการเมืองจึงทำลายความเข้มแข็งและกระบวนการพัฒนาความเป็นสถาบันของสถาบันพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคนั้นกำลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐบาล ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอันเป็นตัวเชื่อมของประชาชนต้องยุติบทบาทลง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่ทำลายตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการตาม มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2550 จึงขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะไม่ได้มุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่อย่างถาวรเป็นรากฐานของหลักพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย ดังเช่นกฎหมายต่างประเทศ

4.1.2 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักเสรีภาพ

จากหลักประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น ส่งผลก่อให้เกิดหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน จัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

หากกล่าวถึงเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่เป็นหลักการที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางความคิดของประชาชน หรือกลุ่มคนทั้งหลายในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีความคิดเห็นในหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในเรื่องเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจทางการเมือง หรือทางสังคมก็ตาม ซึ่งพลังความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้รับการยอมรับและพัฒนาจนกลายมาเป็นฐานสำคัญทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มของตน และพัฒนาเรื่อยมาจนกลายมาเป็นพรรคการเมืองของมวลชน การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองจึงสะท้อนให้เห็นถึงหลักการและอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการก่อตัวขึ้นทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศต่างๆ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวและให้มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิพลเมืองได้ กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้<sup>1</sup> และได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มีบทบัญญัติกฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์ในส่วนของทำให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรค

<sup>1</sup> อู๋ม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. หน้า 89.

การเมืองและมาตรการในการยุบพรรคการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กล่าวคือ การจัดตั้งพรรคการเมืองจะกระทำได้ง่ายขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีการบัญญัติกฎหมายในส่วนของการยุบพรรคการเมืองโดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประโยชน์ของการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายจะถูกทำลายลงไปในที่สุด ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 มีปัญหาต้องพิจารณาว่าขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติถึงกรณีที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญด้วยเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามมาตรา 42 จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ถึงปัจจุบัน โดยประมาณจำนวนไม่น้อยกว่า 10 พรรค และจากจำนวนพรรคการเมืองที่จัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีจำนวนมาก แต่กลับมีพรรคการเมืองที่สามารถดำรงอยู่ได้จำนวนน้อย สาเหตุที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้นั้นเป็นเพราะศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

เจตนารมณ์ของมาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่าย การคงอยู่ของพรรคการเมืองภายหลังการจัดตั้งพรรคแล้วมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าก่อนหรือขณะการจัดตั้งพรรคการเมือง แม้บทบัญญัติในส่วนการยุบพรรคการเมืองจะเป็นมาตรการที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจการอย่างถูกต้องภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประเทศก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะบริบูรณ์ กล่าวคือไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมต้องมีขอบเขต ซึ่งได้แก่ขอบเขตที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติ และขอบเขตในการใช้สิทธิและเสรีภาพกรณีทั่วไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิ

และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนของการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีประเด็นต้องวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ จากบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ทราบภายในวันที่สามสิบเอ็ดมิถุนายนของทุกปี เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองนั้นๆ ได้ดำเนินการทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกพรรคการเมืองหรือประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ ไม่ว่าพรรคการเมืองได้มีบทบาท สนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้แก่ประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าวได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองมากน้อยเพียงไร แต่การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ควรเป็นมาตรการในเชิงป้องกัน ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองจนกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงอยู่ได้อย่างถาวรและพัฒนาต่อไปอีกได้ ไม่ว่าจะเป็นครณีพรรคการเมืองเพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่เข้าใจแบบฟอร์มของรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองทำให้จัดส่งล่าช้าก็ดี หัวหน้าพรรคการเมืองติดภารกิจที่ต่างจังหวัด ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองเพราะหัวหน้าพรรคไม่ได้มอบหมายเป็นหนังสือก็ดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งไม่ได้เพราะพรรคย้ายที่อยู่ ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ก็ดี รายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองก็ดี ดังนั้น การกำหนดบทลงโทษพรรคการเมืองที่ไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองถึงขั้นยุบพรรค ถือได้ว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะ

รุนแรงเกินไป เป็นมาตรการที่ไม่ชอบธรรมโดยไม่มีการพิสูจน์ว่าพรรคการเมืองนั้นมีเจตนาทุจริตหรือไม่ แต่ถึงแม้พรรคการเมืองจะมีเจตนาทุจริตหรือยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นเท็จ ก็ไม่สมควรที่พรรคจะต้องถูกยุบเพราะยังมีมาตรการลงโทษทางอาญาอยู่อีก ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 65 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น อีกทั้งไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายของระบบการควบคุมตรวจสอบได้

พรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสถียรภาพ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ปิดกั้นพรรคเล็กให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรายละเอียดปลีกย่อยในเรื่องพรรคการเมืองโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว มีบทลงโทษให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 จึงมีปัญหาว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ แม้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะกำหนดไว้ไม่ยุ่งยาก แต่การดำเนินการของพรรคการเมืองหลังจากมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ซึ่งมีลักษณะโทษรุนแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง นั้นหมายความว่าเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ได้มีอยู่อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กลับกำหนดเหตุยุบพรรคการเมืองไว้โดยง่ายเช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั้น ยังคงหลักการเดิมของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ได้กำหนดเรื่องการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นการสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการ

จัดตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้ โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้โดยง่ายด้วยการรวมตัวของผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี บริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคน ขึ้นไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เป็นการส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคการเมือง อันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของสมาชิกพรรคการเมืองตามหลัก ประชาธิปไตย

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบหลักการดังกล่าวกับกฎหมายที่บังคับใช้ในกรณียุบพรรคการเมือง เพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับของประเทศไทยไม่ได้ยึดหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะกฎหมายมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสามารถดำเนินการในการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย ทั้งที่เป็นกรณีที่ไม่ได้มีความร้ายแรง จึงเกิดความไม่เหมาะสมระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองกับการจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมือง โดยดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 42 วรรคสอง มาตรา 93 และมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้มีการยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การให้อำนาจนายทะเบียนดำเนินการยุบพรรคการเมือง ตลอดจนการระบุนบทลงโทษต่อพรรคการเมือง และสมาชิกของพรรคการเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้นถือว่า การกำหนดกฎหมายที่มีลักษณะไม่เหมาะสมระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพกับการจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมือง เป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เนื่องจากเสรีภาพ หมายถึง สถานะภาพของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการ โดยไม่อยู่ภายใต้การข่มขู่ของผู้ใด หรือหมายถึงอำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อพิจารณาหลักการทางกฎหมายและข้อกฎหมายในกรณีการจำกัดสิทธิโดยการยุบพรรคการเมือง ในเรื่องการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังไม่ได้นำหลักการทางกฎหมายมาใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดความเหมาะสมของการจัดตั้งพรรค



การเมืองและการยุบพรรคการเมือง เพราะตามหลักทฤษฎีถือว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญอันดับต้น การจะยุบพรรคการเมืองถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะกระทำได้ที่ต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่เป็นเหตุร้ายแรงและเหมาะสมกับการจำกัดสิทธิเท่านั้น การกำหนดกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่มีโทษในการยุบพรรคการเมืองถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไม่เหมาะสมตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น

สำหรับกฎหมายต่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กฎหมายพื้นฐานของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้กำหนดกรอบในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคของกฎหมายและหลักความสอดคล้องกันของกฎหมาย คือ 1) กฎเกณฑ์ที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องมีความชัดเจน 2) ห้ามวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะคดีที่เป็นการเจาะจง 3) กฎเกณฑ์ที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานต้องมีการอ้างอิงเลขมาตราของบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานที่ให้อำนาจ 4) กฎเกณฑ์จะต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน 5) หลักความพอสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีเหตุผลอันควรรับฟังได้ในการบัญญัติกฎหมาย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ การที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุที่ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานภายในกำหนดเวลาที่นายทะเบียนกำหนด อันเป็นเหตุที่ไม่ร้ายแรง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และสุดท้ายเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะมีการอ้างอิงมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้กฎหมายซึ่งควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่มีสิทธิดำเนินงานได้อย่างเสรี ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและขัดต่อหลักการตามหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างชัดเจน

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักความได้สัดส่วน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการตามมาตรา 42 วรรคสอง โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำและจัดส่งรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ให้ถูกต้องตรงความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ หากพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามดังที่กล่าว จะส่งผลทางกฎหมายที่สืบเนื่องจากการยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการภายในกำหนดเวลา ดังนี้

- 1) ถูกยุบพรรคการเมือง
- 2) หัวหน้าพรรคการเมืองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง<sup>2</sup>
- 3) ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไป ของจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือ เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือ มีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบไป<sup>3</sup>
- 4) สมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าสิ้นสุด สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup>
- 5) ทรัพย์สินที่เหลือหลังการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง<sup>5</sup>

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124 วรรคสอง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 96 วรรคสาม

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทลงโทษกรณีพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดบทลงโทษทั้งกรณีโทษของพรรคการเมืองและโทษของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองด้วย การที่ต้องได้รับโทษเช่นนี้มีลักษณะรุนแรงเกินไป

หลักความได้สัดส่วนเป็นพื้นฐานอันมีที่มาจากหลักนิติรัฐ เป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน และได้เป็นที่ยอมรับเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ หลักนี้บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักความได้สัดส่วนนี้มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ สี่หลักการด้วยกันคือ หลักประโยชน์สาธารณะ หลักแห่งความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ

การศึกษาในหลักความได้สัดส่วนนี้ จะวิเคราะห์ถึงการกระทำของพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับโทษยุบพรรคการเมืองและโทษปรับทางปกครอง วัตถุประสงค์ของรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองต้องกระทำตามกำหนดระยะเวลาอย่างเคร่งครัดเพราะมีบทกำหนดโทษที่ค่อนข้างหนัก หากฝ่าฝืนอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ นอกจากบทกำหนดโทษที่ได้กำหนดโทษการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบแล้วนั้น ยังได้กำหนดโทษทางปกครองอันเป็นมาตรการลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติในเรื่องของการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการไว้ในมาตรา 124 วรรคสอง ดังนี้

1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท
2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละ 1,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นอกจากโทษยุบพรรคการเมืองแล้ว ยังมีบทกำหนดโทษทางปกครองสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการแล้วไม่จัดส่ง หากนำการกระทำคือการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษมาเปรียบเทียบ โดยใช้หลักความได้สัดส่วนมาเป็นหลักการวิเคราะห์ อาจวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. การที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษยุบพรรคการเมือง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น มีสาเหตุจากปัญหาดังต่อไปนี้ ได้แก่ เป็นพรรคการเมืองใหม่ไม่เข้าใจแบบฟอร์มรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. 8) เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จัดส่งล่าช้ากว่ากำหนด<sup>6</sup>, หัวหน้าติดภารกิจในต่างจังหวัด และระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งไม่ได้มอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541<sup>7</sup> นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ จึงยังไม่เป็นหัวหน้าพรรคโดยสมบูรณ์ และไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ได้ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่อาจรับฟังได้ เพราะข้อบังคับพรรคสังคมนิยม พ.ศ. 2542 ข้อ 29 วรรคหนึ่ง (10) และวรรคห้า กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามให้คณะกรรมการบริหารพรรคที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าได้ลงชื่อในหนังสือที่มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองใน

<sup>6</sup> ศร. ที่ 32 / 2544 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2544 [รจ. ล. 119 ต. 46ก (21 พฤษภาคม 2545) น.109-150] ศร. ที่ 1/2545 ลงวันที่ 10 มกราคม 2545 [รจ. ล. 119 ต. 90ก (16 กันยายน 2545) น.1 – 158] น. 9

<sup>7</sup> ศร. ที่ 2/2545 ลงวันที่ 17 มกราคม 2545 [รจ. ล. 1119 ต. 90ก (16 กันยายน 2545) น. 159-226]

ฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าพรรคแล้ว<sup>8</sup> , สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินกิจการในรอบปี 2544 ส่งให้นายทะเบียนทราบในกำหนดเวลา แต่เมื่อจัดส่งให้พรรควิถิไทยแล้วได้รับเอกสารดังกล่าวคืน เพราะไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากพรรคย้ายไปแล้วไม่ทราบที่อยู่ใหม่ เมื่อครบกำหนดสิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 หัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี 2544 จึงถือได้ว่า หัวหน้าพรรควิถิไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35<sup>9</sup> เป็นต้น จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคและปัญหาของการจัดส่งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง และด้วยเหตุเพียงเล็กน้อยนี้ ทำให้พรรคการเมืองจัดส่งไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด แม้การจัดส่งรายงานการดำเนินการเป็นหน้าที่พรรคการเมืองต้องรายงาน เมื่อพรรครู้ว่าตนมีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมต้องเอาใจใส่ศึกษาแบบ ท.พ. 8 ก่อนวันที่ครบกำหนดต้องจัดส่งตามเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การที่พรรคการเมืองศึกษาไม่รอบคอบหรือขาดความเอาใจใส่ หรือด้วยเหตุใดก็ตามที่อันเป็นอุปสรรคปัญหาให้พรรคการเมืองไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ได้เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกรณีร้ายแรงซึ่งเป็นที่เหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับการที่พรรคการเมืองไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองควรต้องดูด้วยว่าเกิดจากการจงใจหรือเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในเวลาที่กำหนด หรือเจตนาทุจริตรายงานเท็จหรือไม่ หากแต่เป็นความผิดพลาดหรือผิดพลาดของพรรคการเมืองย่อมเป็นการลงโทษยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะของการกำหนดบทลงโทษที่มีรุนแรงเกินไป

---

<sup>8</sup> ศร. ที่ 5/2545 ลงวันที่ 31 มกราคม 2545 [รจ. ล. 119 ต. 111ก (5 พฤศจิกายน 2545) น. 184-240] น.185 - 187

<sup>9</sup> ศร. ที่ 52/2545 ลงวันที่ 24 กันยายน 2545 [รจ. ล. 120 ต. 70ก (21 กรกฎาคม 2546) น. 63 - 118]

2. การที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษปรับทางปกครอง

การไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองเป็นเพียงเหตุเล็กน้อย ไม่ใช่กรณีร้ายแรงอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ดังเช่นมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองยังมีโทษทางปกครองอันเป็นมาตรการลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 124 วรรคสอง ดังนี้ คือ 1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท 2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หากเปรียบเทียบการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุเพียงเล็กน้อยกับโทษปรับทางปกครองดังกล่าว อันเป็นบทลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการพรรคการเมืองแต่ไม่ปฏิบัติ หากหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดสมควรที่จะลงโทษแก่หัวหน้าพรรคการเมือง มิใช่กลับลงโทษให้พรรคต้องยุบเลิกความเป็นพรรคการเมือง เมื่อกฎหมายมีบทกำหนดโทษกรณีพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาเวลาที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะความรุนแรงของโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่าโทษยุบพรรคการเมืองอยู่ รัฐควรเลือกใช้มาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่มีความรุนแรงน้อยกว่า

เมื่อได้ศึกษาบทกำหนดโทษของต่างประเทศนั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้พรรคการเมืองต้องนำส่งรายงานกิจการต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับสาขาพรรคให้ส่งภายในวันที่ 31 มกราคมของทุกปี ส่วนสำนักงานใหญ่ให้ส่งภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ของทุกปี การไม่ยื่นรายงานตามที่กฎหมายกำหนดก็ดี ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ดี หรือเสนอรายงานอันเป็นเท็จก็ดี กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือประธานสาขาพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือเจ้าหน้าที่พรรคซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ต้องรับผิดชอบในทางอาญา โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิดในบางฐานความผิด ห้ามไม่ให้บุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่ให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่

สาธารณชนเป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่พ้นโทษ จะสังเกตเห็นได้ว่าการไม่จัดส่งรายงานกิจการของ ประเทศเกาหลีใต้ ไม่มีบทกำหนดโทษ “ยุบพรรคการเมือง” เพราะกฎหมายพรรคการเมืองมุ่งเน้น หน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และการสร้างกลไกเพื่อ รักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ข้อสังเกตอีกประการ คือ การกำหนดบทลงโทษ กล่าวคือ โทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ กฎหมายยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจใน การกำหนดบทลงโทษให้มีความเหมาะสมกับสิ่งที่พรรคการเมืองได้กระทำ เพราะการที่พรรค การเมืองไม่ได้ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไม่ได้เกิดจากการจงใจหรือเจตนา หรือเสนอรายงานเท็จทุกกรณีไป แต่ประเทศไทยกลับถือเอากำหนดเวลาและรูปแบบ(ต้องผ่านที่ ประชุมใหญ่) เป็นตัวชี้วัด ความมีอยู่ของพรรคการเมือง โดยไม่ได้ดูถึงเจตนาเลย ในทางกลับกัน กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แม้พรรคการเมืองจะมีเจตนาเสนอรายงานเท็จก็ตาม บทลงโทษก็ไม่ได้มีลักษณะทำลายความมีอยู่ของพรรคการเมือง

ดังนั้น รัฐควรใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่เป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนให้น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โดยรัฐควรจะทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและ ต้องได้สัดส่วน กล่าวคือรัฐอาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน ได้ แต่จะทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การที่รัฐตรากฎหมายลำดับศักดิ์รองไม่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูก ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่ร้ายแรง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขต แห่งความจำเป็น และการกระทำของหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการกับ โทษยุบพรรคการเมืองนั้น เห็นได้ว่าการกระทำกับบทลงโทษไม่ได้สัดส่วนซึ่งกันและกัน อีกทั้งไม่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ในเมื่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124 วรรคสอง มีบทกำหนด โทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่า รัฐควรเลือกใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายที่ลดละสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนจากที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดไปหามาก หากได้ซึ่งผลดีและผลเสียแล้ว การ ใช้มาตรการทางปกครองส่งผลดี คือ พรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆ คน มี อุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกัน เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนยังคงอยู่ ซึ่ง

เป็นรากฐานของประชาธิปไตย สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความคงอยู่ถาวรเพื่อพัฒนาเป็นสถาบัน ผลเสีย คือ พรรคการเมือง อาจจะไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานการดำเนินงานการให้ทันกำหนดเวลา เมื่อเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของการใช้มาตรการทางปกครองแล้ว เห็นได้ว่าการใช้มาตรการทาง ปกครอง พรรคการเมืองอันเป็นรากฐานของประชาธิปไตยยังคงอยู่ เป็นการสนับสนุนให้พรรค การเมืองมีความอยู่อย่างถาวรพัฒนาเป็นสถาบันได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาการกระทำของการไม่จัดส่ง รายงานการดำเนินงานการซึ่งเป็นเหตุไม่ร้ายแรงกับโทษทางปกครองที่ได้รับนั้น มีความเหมาะสม มากกว่าโทษยุบพรรคการเมืองอันเป็นการทำลายเจตจำนงร่วมกันของประชาชน สำหรับประเทศ เยอรมันและประเทศสเปนไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายงานการดำเนินงานการ เพราะมุ่งเน้นการ รวมกลุ่มของพลเมืองให้มีความคงอยู่ของพรรคการเมืองอย่างถาวร จึงไม่มีการลงโทษด้วยการยุบ พรรคการเมืองด้วยเหตุเล็กน้อย

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการของ พรรคการเมืองขัดกับหลักนิตินโยบาย

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติว่า ด้วยสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทย รัฐก็ควรต้องมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชนเป็น การตอบแทนด้วย หน้าที่ของรัฐอาจแสดงออกในรูปแบบของแนวนโยบายใหญ่ๆ กว้างๆ ว่ารัฐต้อง ปฏิบัติหรือพึงปฏิบัติอย่างไรบ้าง ในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การเมืองการปกครอง การทหาร แรงงาน การต่างประเทศ เพื่อกำหนดว่าต่อไปรัฐจะดำเนินการนั้นๆ ไปในทิศทางใด ส่วน รายละเอียดเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะไปขยายความต่อ คณะรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่างก็มีนโยบายของตนเอง เห็นได้จากนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ เป็นพื้นฐานในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อที่ประชุมสภาก่อนเข้า บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งนโยบายเหล่านี้ไม่คงทนถาวรเพราะเมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลย่อมมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามไปด้วย รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศคือ พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยใช้หลักเสียงข้างมาก ประชาชนพิจารณาแล้วว่า พรรคการเมืองมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกับตนก็จะเลือกพรรคนั้น



พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกจะเป็นตัวเชื่อมให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศ เพื่อนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองอันเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ คือ การเป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ บทบาทหน้าที่หลักๆ คือ ให้การศึกษาทางการเมืองกระตุ้นเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ และเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน ให้ความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือในการทำงานในสังคมร่วมกัน พรรคการเมืองจึงต้องมีการกำหนดปัญหาและนโยบายสาธารณะ เมื่อพรรคการเมืองได้มีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล ต้องนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ ในกรณีที่พรรคไม่ได้รับเสียงข้างมากเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เพื่อตรวจสอบการบริหารของรัฐบาล โดยทำหน้าที่ชี้แนะถึงข้อบกพร่องและความล้มเหลวจากการบริหารงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป โดยปกติแล้วนโยบายของรัฐบาลมีที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนโยบายที่ปรากฏในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้งก็ตาม พรรคการเมืองจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างความต้องการของประชาชนกับรัฐ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ ตัวเชื่อมนั้นก็คือนโยบายของพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุเล็กน้อยที่ไม่ใช่เหตุที่ร้ายแรง อันต้องส่งผลถึงขนาดเป็นการทำลายตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นการใช้อำนาจของรัฐโดยที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้สมัครใจด้วย และยังส่งผลโดยกฎหมายกำหนดบทลงโทษกรรมการบริหารพรรคไว้ ดังนี้

1) ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไป ของจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือ เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือ มีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97

2) สมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8)

บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตาม มาตรา 42 คือ หัวหน้าพรรคการเมือง หากหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองดังกล่าวภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด เป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ซึ่งบทลงโทษของกฎหมายยังส่งผลกระทบต่อกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกของพรรคการเมืองอีกด้วย โดยจำกัดสิทธิห้ามไม่ให้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบพรรค เป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรค หรือไปเป็นกรรมการบริหารพรรคอื่นเท่านั้น แม้จะต้องถูกจำกัดสิทธิตามมาตรา 97 แต่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองยังคงสามารถที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ โดยการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หมายความว่าหากบุคคลเหล่านั้นได้ไปอยู่ในพรรคการเมืองอื่นโดยการเป็นสมาชิกพรรค อาจได้รับโอกาสให้เข้ามาส่วนร่วมในการบริหารประเทศโดยการเป็นรัฐมนตรี ผู้ช่วยรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นก็ได้ บทบัญญัติมาตรา 97 จึงยังไม่มี ความสมบูรณ์ และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังทำหน้าที่อยู่ ระหว่างนั้นมีการยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด บทบาทการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน (Political Linkage) ไม่ว่าจะเป็นตัวเชื่อมในด้านการมีส่วนร่วม (Participatory Linkage) ตัวเชื่อมในด้านการตอบสนองความต้องการเชิงนโยบาย (Policy-Responsive Linkage) ตัวเชื่อมในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Linkage by Reward) และตัวเชื่อมในการกำหนดทิศทางของรัฐต่อ (เหนือ) ประชาชน (Directive Linkage)<sup>10</sup> จะต้องยุติบทบาทลง การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะหัวหน้า

<sup>10</sup> จาก แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (น. 40), โดย ณรงค์เดช สุร โหมยิต, 2554.

พรรคการเมือง ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเกิดจากความบกพร่องของหัวหน้าพรรคการเมืองเอง หรือพรรคการเมืองเข้าใจผิดเกี่ยวกับแบบฟอร์มการยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองทำให้ยื่นล่าช้า เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงเหตุเล็กน้อย หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิดจากความบกพร่องของพรรคการเมือง นายทะเบียนควรเลือกใช้โทษจากน้อยที่สุดก่อน ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้แล้วตามมาตรา 124 วรรคสอง หากนายทะเบียนเลือกใช้โทษให้เหมาะสมกับการกระทำแล้ว นโยบายของพรรคการเมืองที่เข้าไปจัดตั้งเป็นรัฐบาลก็ยังคงอยู่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ประชาชนต้องการให้สำเร็จลุล่วงได้ต่อไป กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายคือการเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล พรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะหากสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในรัฐบาลก็สามารถนำนโยบายทางการเมืองของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของการรวมกลุ่มกันในลักษณะของพรรคการเมือง และเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วย

การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินงานของพรรคการเมืองไม่ได้เกิดจากเจตจำนงต้องการเลิกพรรค เมื่อพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาโดยมีการรวมตัวของบุคคลหลายคนที่มีอุดมการณ์อันเดียวกันและตั้งใจเป็นพรรคการเมืองที่ดี ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนาการบริหารจัดการกิจการพรรคจึงควรให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้น มากกว่าการจำกัดสิทธิห้ามตามมาตรา 97 ซึ่งไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

#### 4.4 แนวทางแก้ไขปัญหากับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้

สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งยังไม่ถึงเก้าสิบวันจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เมื่อครบระยะเวลาการรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น และมาตรา 93 “... ในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง... ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” และมาตรา 42 วรรคสอง กำหนดให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักแนวความคิดเรื่อง การกระทำผิดรูปแบบหรือขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองมากำหนดเป็นเงื่อนไขในการยุบพรรคการเมือง ไม่ได้ใช้การพิจารณาเข้าไปในเนื้อหาในเรื่องการจงใจหรือเจตนาของการกระทำมาเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงหลักประกันตามสนธิสัญญา ICCPR เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องของการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการขัดกับสนธิสัญญา ICCPR อย่างชัดเจน

จากปัญหาการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่พบในประเทศไทยนั้น กฎหมายของต่างประเทศมีการประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 21 (1) รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ให้ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎหมายใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราว เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองนั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ, มาตรา 8

แห่งรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1987 และกฎหมายพรรคการเมือง มุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และสร้างกลไกเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยเสรี และการชำระไว้ซึ่งระบบหลายพรรคการเมืองย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเสรีภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาการจัดตั้งพรรคการเมืองของทั้งสามประเทศนั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้โดยง่าย หลักการยุบพรรคการเมืองของทั้งสามประเทศนั้น มีความคล้ายคลึงกัน รัฐจะยุบพรรคการเมืองใดได้ต้องเป็นเหตุร้ายแรงเท่านั้น กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องมีอุดมการณ์หรือนโยบาย ที่เป็นปฏิปักษ์หรือขัดขวางต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ประเทศสเปนจะมีข้อแตกต่างจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ หากอุดมการณ์หรือเป้าหมายพรรคการเมืองเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย ประเทศสเปนถือว่ายังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะยุบพรรคการเมืองนั้นได้ กฎหมายประเทศสเปนจะยุบพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อมี “การกระทำ” ของพรรคการเมืองที่เป็นการขัดกับประชาธิปไตยหรือโดยวิธีการนอกครรลองประชาธิปไตย โดยไม่ปรากฏว่าว่าการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด

แนวทางแก้ไขปัญหาคณิศพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การที่พรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน รูปแบบที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 กำหนดให้ปฏิบัติ ไม่ควรมีโทษรุนแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมืองได้ โดยอาจเปรียบเทียบให้เห็นภาพได้ชัดเจน คือ การที่จำเลยในคดีอาญาไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้เป็นเหตุถึงทำให้ศาลมีอำนาจในการพิพากษาประหารชีวิตจำเลยได้ โดยไม่พิจารณาในเนื้อหาแห่งการกระทำความผิด ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญา ICCPR นี้ จึงควรตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา ICCPR ที่ประเทศไทยได้เป็นภาคี สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติโยบาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า มาตรา 42 วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่

กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิธีการที่ นายทะเบียนกำหนด คือ แบบ ท.พ. 8 ซึ่งมีสาระสำคัญแสดงถึงสถานะทางการเงินของพรรค การเมืองในรอบปีที่รายงาน ทรัพย์สินหนี้สินของพรรคการเมือง และนโยบายพรรคการเมือง การที่ นายทะเบียนกำหนดวิธีการและระยะเวลาการจัดรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดย เครื่องคิดเงินสมควร หากคำนึงเจตนารมณ์ของมาตรา 42 แล้ว เพียงต้องการให้พรรคการเมือง รายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีให้สาธารณชนทราบ จึงควรผ่อนปรนความ เครื่องคิดดังกล่าว กล่าวคือ หากรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีเนื้อหาสาระตรงกับที่ นายทะเบียนกำหนด สมควรอนุโลมให้ใช้เป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อใช้ ประกาศให้สาธารณชนทราบได้ ซึ่งพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งหรือเพิ่งเกิดขึ้นใหม่อาจไม่ได้ศึกษา อย่างรอบคอบหรือไม่เข้าใจวิธีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเหตุ ดังกล่าวไม่ควรส่งผลถึงขั้นยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทางการเมือง เพราะกำหนดให้พรรคการเมืองต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบ พรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ อันเป็นเหตุการยุบพรรคการเมืองที่ไม่ได้ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพทางการเมืองอันเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย และกระทบกระเทือนต่อ สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ควรจะสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำ ได้โดยง่าย ดังนั้น เหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองเพราะกรณีดังกล่าวจึงเกินความเหมาะสม ระบบพรรค การเมืองจะเข้มแข็ง พรรคการเมืองต้องก้าวสู่ความเป็นสถาบัน ควรต้องแยกระบบการเมืองออกจาก ตัวบุคคลผู้เป็นแกนนำของพรรคการเมือง พรรคการเมืองมิใช่ทรัพย์สินของนักการเมืองคนใดคน หนึ่ง ครอบครัวยุคครอบครัวหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง<sup>11</sup> พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้อง ไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติให้ยุบพรรค การเมืองด้วยเหตุที่ไม่ร้ายแรง นั้นหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ไม่ได้ส่งเสริมสนับสนุน ให้พรรคการเมืองมีความเป็น “สถาบัน” อีกทั้งเป็นการทำลายตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ ใน

<sup>11</sup> ผู้สนใจบทวิเคราะห์เกี่ยวกับพรรคไทยรักไทยซึ่งเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นสมบัติของหัวหน้าพรรค โปรดดู Siripan Nogsuan Suwasdee,

กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนอยู่ ต้องระงับสิทธิลงด้วยเหตุเพียงไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง ยังส่งผลต่อกรรมการบริหารของพรรคการเมืองห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง ภายในกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบ สมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าสิ้นสุดสมาชิก ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรยกเลิกเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง กรณีการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง และเห็นควรให้คงโทษปรับทางปกครองตามมาตรา 124 วรรคสองไว้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

เมื่อทำการศึกษาจะทำให้ทราบว่าหน้าที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุเพียงเพราะพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเกิดเก้าสิบวัน ต้องมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด กล่าวคือ ภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว และยังมีได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง ประกอบมาตรา 93 การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อบังคับให้พรรคการเมืองต้องดำเนินงานต่างๆ เช่น ให้มีการจัดโครงสร้างที่เป็นระบบโดยมีนโยบายที่ชัดเจน มีสาขาพรรคกระจายทั่วไป เพื่อให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนที่กว้างขวางอันทำให้เกิดความมั่นคงในตัวของพรรคการเมืองเอง และในการเดียวกันนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง และประชาชนสามารถรับรู้และตรวจสอบได้ อันส่งผลให้พรรคการเมืองมีการดำเนินกิจการที่ถูกต้องเรียบร้อย มุ่งประโยชน์สาธารณะ เป็นการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นพรรคมหาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 เป็นบทบัญญัติที่รับรองเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะการรวมกลุ่มกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการสร้างเจตนารมณ์  ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์  นั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานของเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมาตรา 68 เป็นเพียงมาตราเดียวที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด  คือ กรณีที่พรรคการเมืองกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้  ใด  มาซึ่ง



อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ว่าใดก็เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์รอง มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ตามที่ได้ดังกล่าวแล้วนั้น

เมื่อศึกษามาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แล้ว พบว่ามาตรา 42 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เพราะกำหนดให้พรรคการเมืองต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ อันเป็นเหตุการยุบพรรคการเมืองที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ควรจะสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่าย ดังนั้น เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเพราะกรณีดังกล่าวจึงเกินความเหมาะสม

การยุบพรรคการเมืองกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองกฎหมายดังกล่าว มีเนื้อหาเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศไทยซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ได้ตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 คือ “คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง” เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เพราะเป็นบทบัญญัติที่สนับสนุนรากฐานของหลักดังกล่าว และส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงความเป็นพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆ คน โดยความสมัครใจ มีอุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พ้องต้องกัน หรืออาจมีผลประโยชน์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน และมีการนำนโยบายหรือความเห็นในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้มาเป็นนโยบายของรัฐบาลหากพรรคการเมืองของตนมีโอกาสดำเนินไปจัดตั้งรัฐบาลต้องถูกยุบพรรคการเมืองเพียง

เพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเหตุที่ไม่ร้ายแรง ถึงขนาดพรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองที่ถูกยุบ พรรคนั้นกำลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐบาล ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอันเป็น ตัวเชื่อมของประชาชนต้องหยุดบทบาทลง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่ทำลายตัวเชื่อม ระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนิน กิจการจึงขัดกับหลักประชาธิปไตย ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาเป็นสถาบัน เป็น เพียงการรวมกลุ่มชั่วคราว ไม่ได้มุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่อย่างถาวร เป็นรากฐานของหลักพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับของประเทศไทยไม่ได้ยึดหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพราะ กฎหมายมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสามารถดำเนินการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย ทั้งที่ เป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรง จึงเกิดความไม่เหมาะสมระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพกับการจำกัดเสรีภาพของ พรรคการเมือง โดยดังกล่าว ปรากฏอยู่ในมาตรา 42 วรรคสอง มาตรา 93 และมาตรา 97 ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้มีการยื่น รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การให้อำนาจนายทะเบียนดำเนินการยุบพรรคการเมือง ตลอดจนการระบубทลงโทษต่อพรรคการเมือง และสมาชิกของพรรคการเมือง การกำหนดกฎหมายที่มี ลักษณะไม่เหมาะสมระหว่างการคุ้มครองเสรีภาพกับการจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมือง เป็นการ ขัดต่อหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจน เนื่องจากเสรีภาพ หมายถึง สถานะภาพ ของบุคคลที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหมายถึงอำนาจที่จะกระทำการ โดยไม่อยู่ภายใต้ การข่มขู่ของผู้ใด หรือหมายถึงอำนาจของบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่าง หนึ่ง ซึ่งไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อพิจารณาหลักการทางกฎหมายและข้อกฎหมายในกรณีการ จำกัดสิทธิโดยการยุบพรรคการเมืองในเรื่องการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังไม่ได้นำหลักการทางกฎหมายมาใช้ประกอบการพิจารณาในการ กำหนดความเหมาะสมของการจัดตั้งพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง เพราะตามหลัก ทฤษฎีถือว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญเป็นอันดับต้น การจะยุบพรรค

การเมืองซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่เป็นเหตุร้ายแรง และเหมาะสมกับการจำกัดสิทธิเท่านั้น การกำหนดกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่มีโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพอย่างไม่เหมาะสมตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น

การยุบพรรคการเมืองในกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าว มีเนื้อหาเกี่ยวกับบทลงโทษเป็นการขัดต่อหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองตามกำหนดระยะเวลาอย่างเคร่งครัด เพราะมีบทกำหนดโทษที่ค่อนข้างหนัก หากฝ่าฝืนอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 วรรคสอง ประกอบมาตรา 93 และได้ให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด หากจัดส่งไม่ทันกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวที่ได้กำหนดโทษการไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองมีผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบแล้วนั้น ยังมีบทกำหนดโทษทางปกครองอันเป็นมาตรการสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติแต่ไม่ถูกต้องในเรื่องของการรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 124 วรรคสอง ดังนี้ 1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท 2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีบทกำหนดโทษทางปกครองสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองแล้วไม่จัดส่ง หากนำการกระทำ คือ การที่พรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษปรับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น มาเปรียบเทียบกับใช้หลักความได้สัดส่วนมาเป็นหลักการวิเคราะห์ ซึ่งหลักการนี้มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐอันเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชน และได้เป็นที่ยอมรับเป็นหลักทฤษฎีในกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของรัฐที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรม อาจกล่าว

ได้ว่าเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ที่เป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งการแทรกแซงโดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นและต้องได้สัดส่วน รัฐอาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนได้ แต่จะทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การที่รัฐตรากฎหมายลำดับศักดิ์รองไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่ร้ายแรง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ในเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124 วรรคสอง มีบทกำหนดโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่า รัฐควรเลือกใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดไปหาก หากได้ซึ่งผลดีและผลเสียแล้ว การใช้มาตรการทางปกครองส่งผลดี คือ พรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆคน มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกัน สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนยังคงอยู่ ซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตย สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความคงอยู่ถาวรเพื่อพัฒนาเป็นสถาบัน ผลเสียคือ พรรคการเมืองอาจจะไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้ทันกำหนดเวลา เมื่อเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของการใช้มาตรการทางปกครองแล้ว เห็นได้ว่าการใช้มาตรการทางปกครอง พรรคการเมืองอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ยังคงอยู่ เป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีความอยู่อย่างถาวรพัฒนาเป็นสถาบันได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาการกระทำของการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุไม่ร้ายแรงกับโทษทางปกครองที่ได้รับนั้น มีความเหมาะสมมากกว่าโทษยุบพรรคการเมืองอันเป็นการทำลายเจตจำนงร่วมกันของประชาชน

การยุบพรรคการเมืองในกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการขัดต่อหลักนิติบัญญัติ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ เพราะเป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ

ให้ประชาชนได้ทราบ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ พรรคการเมืองจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างความต้องการของประชาชนกับรัฐ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดบทลงโทษกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดระยะเวลา ถึงขั้นยุบพรรคการเมือง และกำหนดให้หัวหน้าหรือกรรมการบริหารหรือสมาชิกทั่วไปของพรรคการเมือง ที่ไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง หรือได้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง และ 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นเหตุเล็กน้อย ไม่ใช่เหตุที่ร้ายแรง อันต้องส่งผลถึงขั้นเป็นการทำลายตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ อาจกล่าวได้ว่าการยุบพรรคการเมืองเป็นการใช้อำนาจของรัฐโดยที่สมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้สมัครใจอีกด้วย แต่กลับส่งผลโดยกฎหมายกำหนดบทลงโทษกรรมการบริหารพรรคไว้ ดังนี้ 1) ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไป ขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือ เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือ มีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97 2) สมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าสิ้นสุดสมาชิกของตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8) ผู้ที่เป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกของพรรคการเมือง หากกำลังทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ระหว่างนั้นมีการยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จะเห็นได้ว่าบทบาทการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน (Political Linkage) ไม่ว่าจะเป็นตัวเชื่อมในด้านการมีส่วนร่วม (Participatory Linkage) ตัวเชื่อมในด้านการตอบสนองความต้องการเชิงนโยบาย (Policy-Responsive Linkage) ตัวเชื่อมในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Linkage by Reward) และตัวเชื่อมในการกำหนดทิศทางของรัฐต่อ (เหนือ) ประชาชน (Directive Linkage)<sup>1</sup> จะต้องยุติบทบาทลง การยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะหัวหน้าพรรคการเมือง

<sup>1</sup> จาก แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (น. 40), โดย ณรงค์เดช สุโขมิต, 2554.

ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเกิดจากความบกพร่องของหัวหน้าพรรคการเมืองเอง หรือพรรคการเมืองเข้าใจผิดเกี่ยวกับแบบฟอร์มการยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองทำให้ยื่นล่าช้า เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นเหตุเล็กน้อย หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิดจากความบกพร่องของพรรคการเมือง นายทะเบียนควรใช้โทษจากน้อยที่สุดก่อน ซึ่งกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้แล้วตามมาตรา มาตรา 124 วรรคสอง หากนายทะเบียนเลือกใช้โทษที่เหมาะสมกับการกระทำแล้ว นโยบายของพรรคการเมืองที่เข้าไปจัดตั้งเป็นรัฐบาลก็ยังคงอยู่ สามารถดำเนินนโยบายตามที่ประชาชนต้องการให้สำเร็จลุล่วงได้ต่อไป กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายคือการเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล พรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะหากสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในรัฐบาลก็สามารถนำนโยบายทางการเมืองของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของการรวมกลุ่มกันในลักษณะของพรรคการเมือง

เมื่อศึกษาการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสเปน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าหลักการยุบพรรคการเมืองของทั้งสามประเทศนั้นมีความคล้ายคลึงกัน รัฐจะยุบพรรคการเมืองใดได้ต้องเป็นเหตุร้ายแรงเท่านั้น กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องมีอุดมการณ์หรือนโยบายที่เป็นปฏิปักษ์หรือขัดขวางต่อหลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ประเทศสเปนจะมีข้อแตกต่างจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ หากอุดมการณ์หรือเป้าหมายพรรคการเมืองสเปนเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย ประเทศสเปนถือว่ายังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะยุบพรรคการเมืองนั้นได้ กฎหมายประเทศสเปนจะยุบพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อมี “การกระทำ” ของพรรคการเมืองขัดกับประชาธิปไตยหรือโดยวิธีการนอกครรลองประชาธิปไตย โดยไม่ปรากฏว่าการที่พรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นก็มีกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองนำส่งรายงานกิจการต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง สำหรับสาขาพรรคให้จัดส่งภายในวันที่ 31 มกราคมของทุกปี และภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ของทุกปีสำหรับสำนักงานใหญ่ การไม่ยื่นรายงานตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ปฏิบัติตาม

คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเสนอรายงานอันเป็นเท็จ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือเจ้าหน้าที่พรรคซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ต้องรับผิดชอบในทางอาญา โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่ศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิดในบางฐานความผิด ห้ามไม่ให้บุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่ให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สาธารณะเป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันที่พ้นโทษ จะสังเกตเห็นได้ว่าการไม่จัดส่งรายงานกิจการของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีบทกำหนดโทษ “ยุบพรรคการเมือง” เพราะกฎหมายพรรคการเมืองมุ่งเน้นหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และการสร้างกลไกเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสเปนไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรายงานการดำเนินกิจการ เพราะมุ่งเน้นการรวมกลุ่มของพลเมืองให้มีความคงอยู่ของพรรคการเมืองอย่างถาวร จึงไม่มีการลงโทษด้วยการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุเพียงเล็กน้อย

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธิปไตยแล้ว พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธิปไตย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงไม่ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่รุนแรงเกินไป เพื่อให้อุดมการณ์หรือเจตจำนงของประชาชนอันมีพรรคการเมืองเป็นตัวแทนยังอยู่ และสามารถนำอุดมการณ์และเจตจำนงของประชาชนมาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างราบรื่น ไม่ให้ต้องเกิดเหตุแทรกแซงสะดุดหยุดชะงักกลางคันเพียงเพราะเหตุที่ไม่ใช่เหตุอย่างร้ายแรงอันเป็นการทำลายวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง และมาตรา 68 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ อันเป็น

บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพทางการเมือง แต่รัฐได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่พอสมควรแก่เหตุ เพราะว่ามาตรา 68 การที่รัฐจะยุบพรรคการเมืองได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายในระดับที่ร้ายแรงมาก แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายลำดับรองกลับมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 กำหนดให้เหตุแห่งการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุที่ไม่ร้ายแรงกลับส่งผลถึงขั้นพรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรค เจตนารมณ์ของมาตรา 42 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อประชาชนจะได้ตรวจสอบถึงความโปร่งใสในการทำงานของพรรคการเมือง การที่พรรคการเมืองจะต้องถูกยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการกระทำและบทลงโทษเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรงจึงไม่เหมาะสม ผู้เขียนพิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดเหตุของการยุบพรรคการเมืองโดยไม่ได้คำนึงถึงความร้ายแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อันปราศจากเหตุผลสำคัญ จึงควรถูกกำหนดระหว่างโทษกับการกระทำที่มีความเหมาะสม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง

ระบบพรรคการเมืองจะมีเข้มแข็ง พรรคการเมืองต้องก้าวสู่ความเป็นสถาบัน หมายความว่า ต้องแยกระบบการเมืองออกจากตัวบุคคลผู้เป็นแกนนำของพรรคการเมืองๆ มิใช่ทรัพย์สินของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง ครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่ร้ายแรง นั้นหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ไม่ได้ส่งเสริมสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีความเป็น “สถาบัน” อีกทั้งเป็นการทำลายตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกำลังทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนอยู่ ต้องสะดุดหยุดลงด้วยเหตุเพียงไม่ได้จัดส่งรายงานการ



ดำเนินการของพรรคการเมือง ยังส่งผลกระทบต่อกรรมการบริหารของพรรคการเมืองห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง ภายในกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบ สมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าเป็นสิ้นสุดสมาชิก ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรยกเลิกเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง กรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง และให้คงโทษปรับทางปกครองตามมาตรา 124 วรรคสองไว้

D  
P  
U

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

### หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2536). *พรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระมล ทองธรรมชาติ. (2524). *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: \_\_\_\_\_ . (2514). *พรรคการเมืองต่างประเทศ, พระนคร : แผนกวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติศักดิ์ ปกติ. (2550). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วย นิติบุคคล*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์. (2517). *พรรคการเมือง*. หนังสือประกอบนิทรรศการพรรคการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2530). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2540). *กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชน: แนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2544). *ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนสหขายบล็อกและการพิมพ์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2551). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- \_\_\_\_\_ . (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_ . (2542). *รัฐธรรมนูญน่ารู้*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลิศ เทวกุล. (2547). *อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง (ปรีดี พนมยงค์). (2475). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พระนคร.
- ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล. (2549). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. (2524). *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.
- \_\_\_\_\_ . (2523). *ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: พรรคประชาธิปัตย์.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ภาคภูมิ โภคะอินทร์. (2549). *หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2543). *ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_ . (2548). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล. (2539). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2544). *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ: วิเจพรินต์ติ้ง.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วีระ โลจายะ. (2547). *กฎหมายมหาชน: สิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 33). \_\_\_\_\_ . (2532) *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิญญู เครื่องงาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

วิสุทธิ โพธิ์แท่น. (2544). *การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2549). *การเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

\_\_\_\_\_. (2555). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดม รัฐอมฤต, นพนิต สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

หยุด แสงอุทัย. (2533). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2512). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 พร้อมด้วยคำแปลมาตราเป็นภาษาอังกฤษของทางราชการ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2517). *พรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: พิงเนศ.

อุกฤษ มงคลนาวิน. (2518, เล่มที่ 32 ตอนที่ 1). “*ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน*.” กรุงเทพฯ: มุทนิชศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน.

## บทความ

กฤษณ์ วสินนท์. (2547,). “*เสรีภาพในการการค้าและอุตสาหกรรมในระบบกฎหมายไทย: การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่าง เป็นธรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*.” *วารสารกฎหมาย*, 23(1).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544,กันยายน – ธันวาคม). “*การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ*.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 3(9).

- \_\_\_\_\_ . (2554, มกราคม – กุมภาพันธ์). “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” *จลนิตี*, 8(1).
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2517, กุมภาพันธ์). “ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ.” *วารสารธรรมศาสตร์*, 3(2).
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2532, มิถุนายน). “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 19(2).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554, กันยายน-ตุลาคม). “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” *จลนิตี*, 8(5).
- \_\_\_\_\_ . (2544, กันยายน – ธันวาคม). “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 3(9).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554, กันยายน-ตุลาคม). “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” *จลนิตี*, 8(5).
- \_\_\_\_\_ . (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรการในการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2).
- ศรัทธา เจริญพาณิชย์. (2554, มกราคม – กุมภาพันธ์). “หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: แนวความคิดและภาคปฏิบัติ.” *จลนิตี*, 8(1).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542, มิถุนายน). “หลักความเสมอภาค.” *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2).
- \_\_\_\_\_ . (2554, กันยายน-ตุลาคม). “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” *จลนิตี*, 8(5).

### วิทยานิพนธ์

- นพวรรณ นิโรจน์. (2553). *ปัญหากฎหมายการจ้องค้ำการพรรคการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรชัย ชาติวากร. (2547). *ความเหมาะสมของมาตรการลงโทษพรรคการเมืองและผู้บริหารพรรคการเมืองที่ถูกละเมิด* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรานนท์ วิเศษศิริ. (2551). *หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลลียา ไชยศิริ. (2547). *เสรีภาพในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภกิจ เตชะตานนท์. (2547). *ปัญหาทางกฎหมายของการยุบพรรคการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ศิริโชติ ชเนศราภา. (2544). *นิตินโยบายภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี :การจัดตั้งคณะกรรมการนิตินโยบายแห่งชาติ*  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สิรินาถ วิสุทธีวัชรกุล. (2553). *ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย*  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารอื่นๆ

ณรงค์เดช สุรโหมยิต. (2554). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ:  
สถาบันพระปกเกล้า.

วรวงษ์ วิสชุดพิชญ์ (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ได้อย่างเหมาะสม)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
การวิจัย

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

C.C.Rodee , T.J.Anderson and C.Q.Christol, Introduction to Political Science, (Mc Graw-Hill :  
N.Y. , 1957).

Dorothy Picklen. (1970). *Democracy*.

Ernest B. Schulz. (1966). *Democracy*.

Henry Maine, Popular Government, (Holt , Rinehart and Winston : New York).

Herzog, in: *Maunz/Duerig.Grundgesetz-Kommentar,Band II*.

Konrad Hesse. (1993). *Grundzuegedes Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*.

Lyman Tower Sargent. (1972). *Contemporary Political Ideologies*.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวอาสินีพัฒน์ บัวสรวง
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2546
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกรปฏิบัติการ กรมป่าไม้

DPU