

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

¹ จาก “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม,” โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, 2544, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 9, น. 35.

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ควบคู่กันโดยตลอด 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 ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้² ได้รับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายความว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีสาเหตุอยู่ 3 ประการ คือ³

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

² จาก วิชาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (น. 1), โดย กระมล ทองธรรมชาติ, 2524.

³ 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 ซึ่งเห็นว่าผิดหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง

ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคท้ายบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” 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

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชนนั้น⁴ สิทธิตามกฎหมายมหาชนหมายความว่า ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะกระทำการใดอย่างหนึ่ง 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

⁴ จาก เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (น. 16), โดย วลัยยา ไชยศิริ, 2547.

การเมืองไว้⁵ 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 ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความสถาวรและยั่งยืนไม่ถูกจำกัดได้ง่าย⁶

ในหลักการของต่างประเทศเกี่ยวกับ “การยุบพรรคการเมือง” นั้น เป็นกรณีที่พรรคการเมืองได้ดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบ

⁵ แหล่งเดิม.

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

ประชาธิปไตยหรือหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 และมาตรา 237 นั้น ได้ขยายแนวความคิดดังกล่าวโดยนำหลักการยุบพรรคการเมืองมาเกี่ยวโยงกับการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตการเลือกตั้งด้วย โดยที่มาของหลักการในเรื่องนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการลงโทษผู้ซึ่งมีอำนาจกระทำการแทนของนิติบุคคล ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “บุคคลใดก็ตามที่เป็นผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล ในขณะที่นั้นก็ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีที่นิติบุคคลได้กระทำความผิด แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้กรรมการก็ต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลในความผิดนั้น” นำมาปรับใช้กับเรื่องของพรรคการเมือง⁷

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 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า⁸ เมื่อพิจารณาจากหลักการที่ว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย การที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะเป็นการทำลายหรือเป็นปฏิปักษ์กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็มีความสมเหตุสมผลในการที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้กระทำการดังกล่าว แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรเป็นโทษอุปกรณณ์ของโทษอาญา หมายความว่าโดยหลักแล้วระบบ

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

⁸ 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 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า⁹ กรณีนี้กฎหมายไปลงโทษบุคคลซึ่งไม่ได้พิสูจน์ว่ามีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิด เช่น กรรมการบริหารพรรคการเมืองคนหนึ่งกระทำความผิดจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แต่กรรมการบริหารพรรคการเมืองคนอื่นที่ไม่รู้เห็นด้วยต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองอาจจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารก็ได้ อาจเป็นเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมดาหรือเป็นเพียงผู้ที่ทำหน้าที่ในพรรคการเมืองก็ได้ การที่มาตรา 237 วรรคสอง บัญญัติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ส่งผลเสียต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญสามประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นการบัญญัติกฎหมายให้องค์กรของรัฐลงโทษบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย ประการที่สอง การบัญญัติ

⁹ แหล่งเดิม (น.28-29).

กฎหมายลักษณะนี้เป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองและการจัดโครงสร้างในทางการเมืองที่ตรงไปตรงมาในระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมให้บุคคลซึ่งไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงเข้ามาเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง (Nominee) เพื่อป้องกันปัญหาการถูกยุบพรรคการเมือง บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมืองจะได้ไม่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความอ่อนแอไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประการที่สาม เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญเข้ามายุ่งเกี่ยวกับความเป็นการเมืองได้มาก เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการตีความได้มากเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสามารถเปลี่ยนแปลงข้ออำนาจในทางการเมืองผ่านข้ออ้างในการใช้และตีความกฎหมาย 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 พรรคการเมืองกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ 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 ดังนี้¹⁰

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

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

พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติและศาสนาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญและไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

ข้อบังคับพรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วย¹¹

1. ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
4. การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค เภรัญญิกพรรค 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

¹¹ 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 จะต้องมีคุณสมบัติ 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) พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพด้วยเหตุดังต่อไปนี้¹²

ก. ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26

ข. ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสอง ครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน แล้วแต่ระยะเวลาใดยาวกว่ากัน

ค. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนติดต่อกันหนึ่งปี

ง. ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือเมื่อมีผู้มาขึ้นคำร้องต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีเหตุตามมาตรานี้ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง

(2) พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุดังนี้¹³

ก. เลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง

ข. มีการควมรวมพรรคการเมือง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ถ้ามีเหตุดังกล่าวจริงให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเลิกพรรคการเมืองนั้น

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 91

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 92

(3) การยุบพรรคการเมืองมีเหตุดังนี้

ก. พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ หรือในกรณีที่พรรคการเมืองไม่รายงานการดำเนินงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง หรือในกรณีที่พรรคการเมืองไม่รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนจากรัฐให้เป็นไปตามมาตรา 82¹⁴ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุดังกล่าว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ข. พรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้¹⁵

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

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 93

¹⁵ 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 ได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว¹⁶ การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้พรรคการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง¹⁷

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

รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามการประเมินผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองว่าได้มีบทบาท สนับสนุน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้แก่ประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด ให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งพรรคเกินกว่าเก้าสิบวันจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่ทะเบียนกำหนด และจัดส่งให้นาย

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 12

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28.

ทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ¹⁸ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่เดือนหัวหน้าพรรคการเมืองให้จัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการ หากพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำเตือนของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่ามีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น¹⁹ 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

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42

¹⁹ 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 และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองในการจัดส่งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบต่อไป²⁰

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหน้าที่สำคัญดังกล่าวโดยบัญญัติให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการเกี่ยวกับการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป ซึ่งผลของการฝ่าฝืนไม่มีรายการดังกล่าวจะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียน²¹ และยังกำหนดให้การจัดทำแผนการดำเนินการในส่วนของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง และการพัฒนาบุคลากรทางการเมืองต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง²² นอกจากนี้การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในการให้ความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อันถือเป็นบทบัญญัติที่บังคับ

²⁰ ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องวิธีการรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ฉบับลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2550

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

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28 (6).

พรรคการเมืองให้ต้องดำเนินกิจกรรมที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระดับหนึ่ง²³ นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำเสนอนโยบายพรรคให้ประชาชนพิจารณา พรรคการเมืองต้องพยายามเสนอ นโยบายที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เป็นนโยบายที่มีที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง²⁴ ประการสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเลือกตั้งคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนโยบายพรรคการเมือง²⁵ เพื่อดำเนินการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง และกำหนดให้พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะเข้าไปเป็นรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคที่ต้องสามารถนำไปแถลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาและทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ²⁶ โดยต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการใดในระยะเวลาใด รวมทั้งแสดงรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 ทั้งแปดด้าน²⁷ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกรอบในการจัดทำนโยบายพรรคมากกว่าการกำหนดนโยบายพรรคตามความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มบุคคลโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกพรรคต้องมีหน้าที่ในการร่วมตรวจสอบตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายพรรค²⁸ จนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการในการบริหารประเทศเพื่อให้พรรคการเมืองมีความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง²⁹

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 87 (5).

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 9, มาตรา 12 และ มาตรา 13 (2)

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550. มาตรา 28 (4).

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 75, มาตรา 76, มาตรา 176 และมาตรา 178.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 77 ถึงมาตรา 87 โดยเฉพาะส่วนของแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตรา 87 (5) ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 (1) ได้กำหนดให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

²⁹ จาก *หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย* (น. 105-107),

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

ผลจากการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42 กล่าวคือ

ประการแรก ให้อยุบพรรคการเมืองนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93

ประการที่สอง ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ 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 จึงก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย³⁰ หากพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งเกินเก้าสิบวัน เพิ่งเริ่มดำเนินการจัดหาสมาชิก จะต้องมีการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการนั้น จะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 28 อีกทั้งต้องมีองค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 29 ซึ่งองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน ดังนั้น หากพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังไม่สามารถหาจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสาขาได้ไม่ครบตามกฎหมาย แต่มาตรา 42 บังคับให้พรรคการเมืองต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตาม แต่อาจไม่เกิดปัญหากับพรรคการเมืองที่จัดตั้งมานานหรือมีขนาดใหญ่ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้จึงไม่สอดคล้องกับการดำเนินงาน เพราะพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มจัดตั้งหรือพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินงานหาสมาชิกให้เป็นไปตามองค์ประชุมได้ ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินงานตามที่ประชุมใหญ่ได้³¹

การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดระยะเวลานั้น มีผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

1. แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองตามตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

³⁰ จาก ปัญหากฎหมายการเลือกตั้งพรรคการเมืองไทย (น.192), โดย นพวรรณ นิโรจน์, 2553.

³¹ แหล่งเดิม. (น.193).

1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2544³² เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคนิคมมหาชน ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคนิคมมหาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากพรรคนิคมมหาชนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน" และโดยที่มาตรา 65 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "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 51/2544³³ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม ตามพระราชบัญญัติประกอบ

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

³³ 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 1/2545³⁴ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าเอกสารที่พรรคถิ่นไทยยื่นเป็นเพียงกิจการตามปกติที่พรรคการเมืองทุกพรรคมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองบัญญัติไว้ อีกทั้งไม่ได้แสดงข้อมูลรายละเอียดตามหัวข้อที่ปรากฏในแบบ ท.พ. 8 จึงไม่ใช่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด แม้ต่อมาพรรคถิ่นไทยจะยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองถูกต้องตามแบบ ท.พ. 8 ก็ตาม แต่เป็นการยื่นเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2545³⁵ 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

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

³⁵ 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 5/2545³⁶ 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 52/2545³⁷ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรควิถีไทย ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรควิถีไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่าหัวหน้าพรรคมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปีให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคม เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งความปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งมีหนังสือที่ ลต (ทบพ.) 0401/ว 304 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2545 แจ้งให้พรรควิถีไทยรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในรอบปี 2544 ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบในกำหนดเวลา แต่เมื่อจัดส่งให้พรรควิถีไทยแล้ว ได้รับเอกสารดังกล่าวคืน เพราะไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากพรรควิถีไทย

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

³⁷ 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 63/2545³⁸ 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 2/2553³⁹ 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

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

³⁹ 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 3/2553⁴⁰ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคกฤษฎิ์ไทยมั่นคง ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคกฤษฎิ์ไทยมั่นคงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 ประกอบมาตรา 42 และให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมืองจะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้ง การจัดตั้ง

⁴⁰ 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 ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 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 4-5/2553⁴¹ 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

⁴¹ 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 พรรคการเมืองได้เริ่มพัฒนาตนเองขึ้นและวางรากฐานการปกครองระบบรัฐสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ มากมาย จนกระทั่งปี ค.ศ. 1949 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเรียกว่า กฎหมายพื้นฐานและมีการดำเนินกิจการทางการเมือง และต่อมาในปี ค.ศ. 1967 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองโดยกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้บัญญัติในเรื่องของการจัดองค์การของพรรคการเมือง

นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองไว้ เพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาส่งผลให้พรรคการเมืองได้มีการรับรองสถานะความเป็นพรรคการเมือง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 21⁴² กล่าวคือ

1. พรรคการเมืองทั้งหลายจะมีบทบาทในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองอาจก่อตั้งได้โดยอิสระ การจัดองค์การภายในจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคต้องแสดงบัญชีหลักฐานของแหล่งเงินทุนทั้งหลายของตน

2. พรรคการเมืองใดซึ่งเห็นได้จากเป้าหมายและพฤติกรรมของผู้สนับสนุนว่ามุ่งจะบ่อนทำลาย หรือทำลายระบอบพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย หรือจะเป็นภัยอันตรายต่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพรรคใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเหล่านี้ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองว่าสถานะภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้น จะมีการวางเงื่อนไขมาจำกัดไม่ได้ ส่งผลให้พรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นองค์การทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นองค์การทางกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมี

⁴² จาก ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (น.256), โดย อมรรักษาสิทธิ์, 2543.

การขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และกลุ่มการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองนั้นต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราวชั่วคราว เพราะเหตุเจตนารมณ์ของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองตามมาตรา 2 (1) นั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลาใดๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่จำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวของสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้ มีความตั้งใจจริงในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้⁴³

รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar Constitution) ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ ส่งผลให้รัฐจะยุบเลิกพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดกฎหมายอาญาโดยใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ระบอบเผด็จการซึ่งแฝงตัวในคราบพรรคการเมืองใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ คือ การเลือกตั้งเป็นทางผ่านเข้าสู่กลไกอำนาจรัฐ⁴⁴ จากนั้นจึงใช้อำนาจรัฐทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จนสถาปนาระบอบเผด็จการได้สำเร็จ ดังเช่นพรรคนาซี (NSDAP – Nazi Party) ภายใต้การนำของออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เคยทำสำเร็จมาแล้วในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁵ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 21 (2)⁴⁶ 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-

⁴³ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น.147), โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, 2551.

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

⁴⁵ แหล่งเดิม. (น. 55 – 56).

⁴⁶ จาก *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง* (น.81-86), โดย ณรงค์เดช สุระโฆษิต, 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 トラาจนกระทั่งพรรคการเมืองดังกล่าวลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือกระทำการอันเป็นปฏิบัติต่อบรรดาการปกครองที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่ามีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

ประการที่ 2 เป้าหมายของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

การที่พรรคการเมืองมีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือแม้แต่หลายสิบบทมาตราเพียงเท่านั้น จะถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีขอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ได้ มิเช่นนั้นแล้วมาตรการยวบพรรคการเมืองจะกลายเป็นเครื่องมือในการปิดบังครอบงำความเห็นแย้งที่มีเหตุผลและชอบธรรม (Legitimate dissent) ไป หากแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐถึงระดับหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยและการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามข้อ 1) และข้อ 2) เท่านั้น ที่อาจถือว่ามีขอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องคำนึงว่า เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายปัจจุบัน ระยะสั้น หรือระยะยาว หรือแม้แต่เป้าหมายดังกล่าวมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ก็ไม่สำคัญ

เป้าหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคียวินิจัยว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น 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 พรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือมีเป้าหมายที่จะล้มล้างหรือคุกคามหลักการพื้นฐานดังกล่าว ตลอดจนการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติการณ์ของสมาชิกพรรคการเมือง และแม้ว่าพรรคการเมืองจะยึดถืออุดมการณ์หรือมีเป้าหมายดังกล่าวจริง แต่หากปราศจากการกระทำของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมือง เพื่อให้บรรลุซึ่งอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้นๆ เสียแล้ว ย่อมไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

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

1. สถานะ “พรรคการเมือง” สิ้นสุดลง

สถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ของพรรคย่อมสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย (Gesetzeskraft/Ipso 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 ที่พรรคดังกล่าวตั้งอยู่ยังไม่ ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเลยก็ตาม

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) ก็ จะ 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” ซึ่งฌรังก์เคช สุร โฆนิค ได้กล่าวเพิ่มเติมไว้ว่า “ส.ส. ของพรรคที่ถูกยุบไปจะอยู่ในสถานะที่สามารถทำงานต่อไปเพื่อทำให้เป้าหมายอันชั่วร้ายของพรรค กลับกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้” 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 ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและที่มาจากแบบสัดส่วน 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 คำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนอำนาจที่ผู้แทนได้รับมาจากประชาชน (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 ดังนี้⁴⁷

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

⁴⁷ 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 เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วเกิดขึ้นตามตรรกะร่วมกันในบรรดานักการเมืองสเปนในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายพรรคการเมืองและในระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ในคดีที่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ 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) แก่การก่อ การร้าย สร้างความชอบธรรมหรือแก้ต่างให้แก่เหตุก่อการร้ายที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองโดยวิธีการอื่นที่มีใช้วิถีทางสันติและไม่เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย หรือโดยวิธีการใดๆ ที่เป็นการละเมิด ลิขรอน หรือลดทอนคุณค่าความสำคัญของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

(2) นโยบายหรือกิจกรรมของพรรคมีส่วนเกี่ยวพันกับการใช้ความรุนแรงซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศการเผชิญหน้ากันของประชาชน หรือพัวพันกับเหตุรุนแรงอันเป็นผลจากการก่อการร้าย โดยพยายามคุกคาม ข่มขู่ ยุยงให้เกิดการต่อต้าน แปรลกแยก หรือกีดกันบุคคลใดๆ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการก่อการร้าย และส่งผลให้พวกเขาดำรงชีวิตประจำวันภายใต้ความหวาดระแวง หวาดกลัวต่อภัยคุกคาม หรือหวั่นเกรงจะถูกlixรอนเสรีภาพ 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) มักจะติดต่oprะสานงานกับองค์กรหรือกลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวหรือทำงานในทิศทางที่สอดคล้องสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นระบบรวมทั้งองค์กรหรือกลุ่มซึ่งให้ที่พักที่หลบซ่อนหรือความช่วยเหลือใดๆ 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, การยุยง ชักจูง 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 คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลใช้ขึ้นพรรคการเมือง 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” ของพรรคการเมืองอื่นไปในทางไม่ชอบเพื่อการสืบทอดอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปต่อๆ ไปอีกได้ มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่สมเหตุสมผล และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในกรณีเช่นนี้ เมื่อมีคำร้อง ศาลฎีกาแผนกพิเศษย่อมมีอำนาจวินิจฉัยให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีชอบด้วยกฎหมายและสั่งยุบพรรคได้ โดยศาลจะพิจารณาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความคล้ายคลึงที่เป็นนัยสำคัญของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคในมิติโครงสร้างองค์กร ตำแหน่งและหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการพรรค แหล่งเงินทุนและแหล่งที่มาของทรัพย์สินสถานที่ตั้ง 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

บทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งและประมวลกฎหมายอาญาสเปนนั้น แม้จะห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็ดี การห้ามดำรงตำแหน่งสาธารณะก็ดี หรือแม้แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี จะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ศาลตัดสินว่ามีการกระทำผิดอาญา โดยสภาพบังคับสองอย่างแรกถือเป็นโทษอุปกรณ์ (Las penas accesorias-accessory penalties) ที่มักจะมาพร้อมกับโทษจำคุก ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ศาลอาจสั่งลงโทษในฐานะโทษประธานหรือโทษอุปกรณ์ก็ได้ 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 โดยกำหนดดังนี้⁴⁸

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 ว่าด้วยความผิดและโทษ⁴⁹

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 8 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีพรรคการเมืองมีอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

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

⁴⁸ จาก ปัญหาทางกฎหมายของการยุบพรรคการเมือง (น. 10), โดย สุภกิจ เตชะตานนท์, 2547.

⁴⁹ 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 และกระบวนการพิจารณาต้องกระทำด้วยวาจา (Oral Arguments) จะพิจารณาจากเอกสารโดยลำพังไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องโต้แย้งข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ โดยศาลต้องกำหนดวันพิจารณาให้ชัดเจนเป็นการล่วงหน้า และออกหมายเรียกผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ให้มาเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปให้เป็นไปตามเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority) ขององค์คณะ แต่สำหรับการวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดนั้นจะต้องมีตุลาการอย่างน้อย 6 ท่านลงมติให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วย โดยคำวินิจฉัยต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง รัฐบาลผู้ร้อง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อศาลอ่านคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมส่งผลพรรคการเมืองนั้นยุบไปนับแต่เวลาดังกล่าว จากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งลบบชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมืองและประกาศต่อสาธารณะโดยไม่ชักช้า

การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดไปแล้วนั้น หากได้มีผลกระทบต่อสถานะตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่ประการใด แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเป็นการเลือกตั้งในนามของพรรคก็ตาม อีกทั้งบุคคลดังกล่าวไม่ได้ถูกตัดสิทธิในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคใหม่ เป็นสมาชิกหรือแม้แต่เป็นผู้บริหารพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองอื่นแต่อย่างใด เว้นแต่บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาและศาลพิพากษาให้จำคุกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง⁵⁰ ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

⁵⁰ 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 อีกด้วย⁵¹

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)

⁵¹ 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 บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่างๆ⁵² ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น⁵³ ได้แก่ สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการรับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

⁵² จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 44), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543.

⁵³ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 53), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552.