

บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณี ไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และแนวทางแก้ไขปัญหา

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

ในบทที่ 4 จะเป็นการศึกษาถึงความไม่สอดคล้องของการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อเปรียบเทียบกับหลักประชาธิปไตย หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วน และหลักนิติธิปไตย

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับระบอบประชาธิปไตย

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

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

2550 ซึ่งได้กำหนดให้มีการยุบพรรคการเมืองในกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ในส่วนนี้จะกล่าวถึงมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเป็นระบบการปกครอง โดยผู้ปกครองปกครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ประชาชนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจะเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง มีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) ตามหลักการของทฤษฎีประชาธิปไตยเห็นว่า สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและการขัดแย้งกัน โดยใช้สันติวิธี การแสดงความคิดเห็นหรือการนำเสนอการแก้ไขปัญหา จึงเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมตัวกันของประชาชนหรือกลุ่มบุคคล เพื่อแสดงออกร่วมกันในทางการเมือง หรือการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของตนแก่สาธารณะ ตามหลักทฤษฎีดังกล่าวถือว่าการกระทำลักษณะนี้เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

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

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

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

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

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

กิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองให้สามารถตรวจสอบได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ทำลายโครงสร้างและความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมืองอย่างรุนแรง ไม่ได้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เมื่อพรรคการเมืองซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่มีความเข้มแข็งระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็จะพัฒนาไม่ได้

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

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

พ.ศ. 2550 จึงขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะไม่ได้มุ่งส่งเสริม สนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่อย่างถาวรเป็นรากฐานของหลักพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย ดังเช่นกฎหมายต่างประเทศ

4.1.2 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักเสรีภาพ

จากหลักประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้น ส่งผลก่อให้เกิดหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

หากกล่าวถึงเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่เป็นหลักการที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางความคิดของประชาชน หรือกลุ่มคนทั้งหลายในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีความคิดเห็นในหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในเรื่องเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจทางการเมือง หรือทางสังคมก็ตาม ซึ่งพลังความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้รับการยอมรับและพัฒนาจนกลายมาเป็นฐานสำคัญทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มของตนและพัฒนาเรื่อยมาจนกลายมาเป็นพรรคการเมืองของมวลชน การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองจึงสะท้อนให้เห็นถึงหลักการและอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการก่อตัวขึ้นทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศต่างๆ ว่าเป็นมาอย่างไร และเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวและให้มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิพลเมืองได้ กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้¹ และได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มีบทบัญญัติกฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์ในส่วนของทำให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรค

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

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

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

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

และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในส่วนของการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีประเด็นต้องวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ จากบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ทราบภายในวันที่สามสิบเอ็ดมิถุนายนของทุกปี เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองนั้นๆ ได้ดำเนินการทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกพรรคการเมืองหรือประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ ไม่ว่าพรรคการเมืองได้มีบทบาท สนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้แก่ประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าวได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองมากน้อยเพียงไร แต่การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนวิธีการดังกล่าวต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ควรเป็นมาตรการในเชิงป้องกัน ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองจนกลับกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงอยู่ได้อย่างถาวรและพัฒนาต่อไปอีกได้ ไม่ว่าจะเป็นครณีพรรคการเมืองเพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่เข้าใจแบบฟอร์มของรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองทำให้จัดส่งล่าช้าก็ดี หัวหน้าพรรคการเมืองติดภารกิจที่ต่างจังหวัด ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเพราะหัวหน้าพรรคไม่ได้มอบหมายเป็นหนังสือก็ดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมือง แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งไม่ได้เพราะพรรคย้ายที่อยู่ ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ก็ดี รายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองก็ดี ดังนั้น การกำหนดบทลงโทษพรรคการเมืองที่ไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองถึงขั้นยุบพรรค ถือได้ว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษที่มีลักษณะ

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

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

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

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

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

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

การเมืองและการยุบพรรคการเมือง เพราะตามหลักทฤษฎีถือว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญอันดับต้น การจะยุบพรรคการเมืองถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่เป็นเหตุร้ายแรงและเหมาะสมกับการจำกัดสิทธิเท่านั้น การกำหนดกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่มีโทษในการยุบพรรคการเมืองถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไม่เหมาะสมตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น

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

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองขัดกับหลักความได้สัดส่วน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 93 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา 42 วรรคสอง โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดทำและจัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ให้ถูกต้องตรงความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ หากพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามดังที่กล่าว จะส่งผลทางกฎหมายที่สืบเนื่องจากการยุบพรรคการเมืองเพียงเพราะการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการภายในกำหนดเวลา ดังนี้

- 1) ถูกยุบพรรคการเมือง
- 2) หัวหน้าพรรคการเมืองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และต้องชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง²
- 3) ห้ามผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องถูกยุบไป ของจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือ เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือ มีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบไป³
- 4) สมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบไปซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง มิฉะนั้น จะถือว่าสิ้นสุด สมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴
- 5) ทรัพย์สินที่เหลือหลังการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง⁵

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124 วรรคสอง

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 97

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 106 (8)

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 96 วรรคสาม

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทลงโทษกรณีพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดบทลงโทษทั้งกรณีโทษของพรรคการเมืองและโทษของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองด้วย การที่ต้องได้รับโทษเช่นนี้มีลักษณะรุนแรงเกินไป

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

การศึกษาในหลักความได้สัดส่วนนี้ จะวิเคราะห์ถึงการกระทำของพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับโทษยุบพรรคการเมืองและโทษปรับทางปกครอง วัตถุประสงค์ของรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองต้องกระทำตามกำหนดระยะเวลาอย่างเคร่งครัดเพราะมีบทกำหนดโทษที่ค่อนข้างหนัก หากฝ่าฝืนอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ นอกจากบทกำหนดโทษที่ได้กำหนดโทษการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบแล้วนั้น ยังได้กำหนดโทษทางปกครองอันเป็นมาตรการลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติในเรื่องของการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการไว้ในมาตรา 124 วรรคสอง ดังนี้

1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท
2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละ 1,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นอกจากโทษยุบพรรคการเมืองแล้ว ยังมีบทกำหนดโทษทางปกครองสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการแล้วไม่จัดส่ง หากนำการกระทำคือการที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษมาเปรียบเทียบ โดยใช้หลักความได้สัดส่วนมาเป็นหลักการวิเคราะห์ อาจวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. การที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษยุบพรรคการเมือง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น มีสาเหตุจากปัญหาดังต่อไปนี้ ได้แก่ เป็นพรรคการเมืองใหม่ไม่เข้าใจแบบฟอร์มรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (แบบ ท.พ. 8) เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จัดส่งล่าช้ากว่ากำหนด⁶, หัวหน้าติดภารกิจในต่างจังหวัด และระหว่างที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ไม่มีผู้มีอำนาจลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เพราะรองหัวหน้าพรรคซึ่งมีอยู่คนเดียวได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งไม่ได้มอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ตามนัยมาตรา 20 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541⁷ นายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ จึงยังไม่เป็นหัวหน้าพรรคโดยสมบูรณ์ และไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35⁸ ได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่อาจรับฟังได้ เพราะข้อบังคับพรรคสังคมนิยม พ.ศ. 2542 ข้อ 29 วรรคหนึ่ง (10) และวรรคห้า กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคว่างลงสองในสามให้คณะกรรมการบริหารพรรคที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าได้ลงชื่อในหนังสือที่มีถึงนายทะเบียนพรรคการเมืองใน

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

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

ฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าพรรคแล้ว⁸ , สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินกิจการในรอบปี 2544 ส่งให้นายทะเบียนทราบในกำหนดเวลา แต่เมื่อจัดส่งให้พรรควิถิไทยแล้วได้รับเอกสารดังกล่าวคืน เพราะไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากพรรคย้ายไปแล้วไม่ทราบที่อยู่ใหม่ เมื่อครบกำหนดสิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545 หัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี 2544 จึงถือได้ว่า หัวหน้าพรรควิถิไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 35⁹ เป็นต้น จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคและปัญหาของการจัดส่งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง และด้วยเหตุเพียงเล็กน้อยนี้ ทำให้พรรคการเมืองจัดส่งไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด แม้การจัดส่งรายงานการดำเนินการเป็นหน้าที่พรรคการเมืองต้องรายงาน เมื่อพรรคครู้ว่าตนมีหน้าที่ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมต้องเอาใจใส่ศึกษาแบบ ท.พ. 8 ก่อนวันที่ครบกำหนดต้องจัดส่งตามเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การที่พรรคการเมืองศึกษาไม่รอบคอบหรือขาดความเอาใจใส่ หรือด้วยเหตุใดก็ตามที่อันเป็นอุปสรรคปัญหาให้พรรคการเมืองไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ได้เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกรณีร้ายแรงซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับการที่พรรคการเมืองไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองควรต้องดูด้วยว่าเกิดจากการจงใจหรือเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในเวลาที่กำหนด หรือเจตนาทุจริตรายงานเท็จหรือไม่ หากแต่เป็นความผิดพลาดหรือผิดพลาดของพรรคการเมืองย่อมเป็นการลงโทษยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะของการกำหนดบทลงโทษที่มีรุนแรงเกินไป

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

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

2. การที่พรรคการเมืองไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงกับโทษปรับทางปกครอง

การไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองเป็นเพียงเหตุเล็กน้อย ไม่ใช่กรณีร้ายแรงอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ดังเช่นมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองยังมีโทษทางปกครองอันเป็นมาตรการลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองที่ไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 124 วรรคสอง ดังนี้ คือ 1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท 2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองชำระค่าปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หากเปรียบเทียบการไม่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุเพียงเล็กน้อยกับโทษปรับทางปกครองดังกล่าว อันเป็นบทลงโทษสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่จัดส่งรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองแต่ไม่ปฏิบัติ หากหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดสมควรที่จะลงโทษแก่หัวหน้าพรรคการเมือง มิใช่กลับลงโทษให้พรรคต้องยุบเลิกความเป็นพรรคการเมือง เมื่อกฎหมายมีบทกำหนดโทษกรณีพรรคการเมืองไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองภายในระยะเวลาเวลาที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะความรุนแรงของโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่าโทษยุบพรรคการเมืองอยู่ รัฐควรเลือกใช้มาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองที่มีความรุนแรงน้อยกว่า

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

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

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

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

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานการของ พรรคการเมืองขัดกับหลักนิตินโยบาย

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

พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกจะเป็นตัวเชื่อมให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศ เพื่อนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองอันเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

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

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

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

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

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

¹⁰ จาก แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (น. 40), โดย ณรงค์เดช สุร โหมยิต, 2554.

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

การยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานตามมาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 93 เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงต้องการเลิกพรรค เมื่อพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาโดยมีการรวมตัวของบุคคลหลายคนที่มีอุดมการณ์อันเดียวกันและตั้งใจเป็นพรรคการเมืองที่ดี ซึ่งต้องใช้เวลาในการพัฒนาการบริหารจัดการกิจการพรรคจึงควรให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้น มากกว่าการจำกัดสิทธิห้ามตามมาตรา 97 ซึ่งไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหากับการยุบพรรคการเมืองกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

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

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

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

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

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

กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิธีการที่ นายทะเบียนกำหนด คือ แบบ ท.พ. 8 ซึ่งมีสาระสำคัญแสดงถึงสถานะทางการเงินของพรรค การเมืองในรอบปีที่รายงาน ทรัพย์สินหนี้สินของพรรคการเมือง และนโยบายพรรคการเมือง การที่ นายทะเบียนกำหนดวิธีการและระยะเวลาการจัดรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดย เครื่องคิดเงินสมควรร หากคำนึงเจตนารมณ์ของมาตรา 42 แล้ว เพียงต้องการให้พรรคการเมือง รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีให้สาธารณชนทราบ จึงควรผ่อนปรนความ เครื่องคิดดังกล่าว กล่าวคือ หากรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองมีเนื้อหาสาระตรงกับที่ นายทะเบียนกำหนด สมควรรอนุโลมให้ใช้เป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเพื่อใช้ ประกาศให้สาธารณชนทราบได้ ซึ่งพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งหรือเพิ่งเกิดขึ้นใหม่อาจไม่ได้ศึกษา อย่างรอบคอบหรือไม่เข้าใจวิธีการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งเหตุ ดังกล่าวไม่ควรส่งผลถึงขั้นยุบพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทางการเมือง เพราะกำหนดให้พรรคการเมืองต้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบ พรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ อันเป็นเหตุการยุบพรรคการเมืองที่ไม่ได้ ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพทางการเมืองอันเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย และกระทบกระเทือนต่อ สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ควรจะสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำ ได้โดยง่าย ดังนั้น เหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองเพราะกรณีดังกล่าวจึงเกินความเหมาะสม ระบบพรรค การเมืองจะเข้มแข็ง พรรคการเมืองต้องก้าวสู่ความเป็นสถาบัน ควรต้องแยกระบบการเมืองออกจาก ตัวบุคคลผู้เป็นแกนนำของพรรคการเมือง พรรคการเมืองมิใช่ทรัพย์สินของนักการเมืองคนใดคน หนึ่ง ครอบครัวยุคครอบครัวหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง¹¹ พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้อง ไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมาย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติให้ยุบพรรค การเมืองด้วยเหตุที่ไม่ร้ายแรง นั้นหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ไม่ได้ส่งเสริมสนับสนุน ให้พรรคการเมืองมีความเป็น “สถาบัน” อีกทั้งเป็นการทำลายตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ ใน

¹¹ ผู้สนใจบทวิเคราะห์เกี่ยวกับพรรคไทยรักไทยซึ่งเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นสมบัติของหัวหน้าพรรค โปรดดู Siripan Nogsuan Suwasdee,

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