

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 เป็นบทบัญญัติที่รับรองเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะการรวมกลุ่มกันในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นการสร้างเจตนารมณ์ ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ นั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรากฐานของเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมาตรา 68 เป็นเพียงมาตราเดียวที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด คือ กรณีที่พรรคการเมืองกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ ใด มาซึ่ง

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

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

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

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

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

การเมืองซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่เป็นเหตุร้ายแรง และเหมาะสมกับการจำกัดสิทธิเท่านั้น การกำหนดกรณีไม่ยื่นรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองที่มีโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพอย่างไม่เหมาะสมตามเหตุและผลที่ควรจะเป็น

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

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

การยุบพรรคการเมืองในกรณีการไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการขัดต่อหลักนิติบัญญัติ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ เพราะเป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ

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

¹ จาก แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (น. 40), โดย ณรงค์เดช สุรโฆษิต, 2554.

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

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

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

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

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง และมาตรา 68 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ อันเป็น

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

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

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