

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตยและในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดเรื่องการขึ้นสภาพพรรคการเมืองไว้เป็นครั้งแรก โดยก่อนที่จะมีการกำหนดเรื่องการขึ้นสภาพพรรคการเมืองในปัจจุบันนั้น ได้มีการกำหนดเหตุแห่งการขึ้นสภาพพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยถูกกำหนดรวมอยู่ในเรื่องของการยุบพรรคการเมือง และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงได้แยกการขึ้นสภาพพรรคการเมืองออกจากเรื่องของการยุบพรรคการเมืองโดยชัดเจน โดยใช้ชื่อใหม่ว่าการขึ้นสภาพพรรคการเมืองซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การขึ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจทำให้การรวมกลุ่มของบุคคลในรูปพรรคการเมืองสิ้นสุดลงในลักษณะหนึ่ง การขึ้นสภาพพรรคการเมืองนี้ไม่แตกต่างกับการยุบพรรคการเมืองในด้านผลกระทบต่อเสรีภาพของการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการทางการเมือง เนื่องจากการขึ้นสภาพพรรคการเมืองในแต่ละข้อล้วนแล้วแต่มาจากหลักในเรื่องเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับก่อน เรื่องการขึ้นสภาพพรรคการเมืองจึงมิใช่หลักการใหม่แต่อย่างใด¹

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ถูกให้สิ้นสภาพไปแล้วจำนวนมาก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถที่จะเป็นพรรคการเมืองอีกต่อไปและทำให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองรวมถึงสมาชิกพรรคการเมืองไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ การมีคำสั่งให้

¹ ณรงค์เดช สรุ โฉมยิต. (2554). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 180.

สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการปิดกั้นโอกาสทางการเมือง ทำให้เกิดการขาดการเสถียรภาพทางการเมืองและยังเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมือง ซึ่งทำให้การสิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นปัญหาที่สำคัญมากในปัจจุบันเป็นอันดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 บทบัญญัติที่กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไว้ในเรื่องจำนวนสมาชิกนั้น เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองถือเป็นเสถียรภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยมิได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐจำกัดเสรีภาพตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองคือ เสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ประกอบกับเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทน เพื่อใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนดำเนินกิจกรรมตามความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชนให้เกิดผลขึ้นจริงด้วยเหตุดังกล่าวการทำความเข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหลักประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้กำหนดไว้ว่า การดำเนินการเมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและถ้าเห็นว่ามิเหตุเกิดขึ้นจริงก็ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

การสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพราะเหตุจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 (3) เกี่ยวกับเรื่องจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพตามมาตรา 91 จำนวนสมาชิกลดลงเหลือไม่ถึงห้าพันคน ระยะเวลาหนึ่งปีติดต่อกัน กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนเองหรือเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียน ให้นายทะเบียนทำการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอความเห็นชอบเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบก็ให้นายทะเบียนประกาศให้พรรคการเมืองนั้น สิ้นสภาพและนำไปลงในราชกิจจานุเบกษาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองมีผลเมื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นให้สามารถยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลมีคำสั่งกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องการ สิ้นสภาพพรรคการเมือง จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งหลักสิทธิเสรีภาพในการ จัดตั้งพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็น การถ่วงดุลอำนาจ การแบ่งแยก อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาได้เป็น 3 ประการดังนี้

ประการที่หนึ่ง การสิ้นสภาพพรรคการเมืองกรณีมีจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุที่จำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาหนึ่งปี บทบัญญัตินี้กำหนดจำนวนสมาชิกลดลงไม่ถึงห้าพันคน จนเป็นเหตุให้ พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้และยังขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศได้เป็นภาคีจึงต้องปฏิบัติตามกติกาสากลระหว่างประเทศนี้อีกด้วย

ประการที่สอง องค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง อันเกิดจากการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับนายทะเบียนขัดกับหลักแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ อำนาจ อธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยอำนาจ ทั้งสามฝ่ายนี้ไม่สามารถรวมกันไว้ที่เดียวกันเพราะจะทำให้ขาดการถ่วงอำนาจกันและทำให้ขาด การตรวจสอบอำนาจที่ไต่กันขอบอำนาจและการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย นี้ยังสามารถตรวจสอบ ความโปร่งใสของผู้ใช้อำนาจว่ามีความถูกต้องหรือใช้อำนาจเกินหน้าที่หรือไม่

ประการที่สาม ปัญหาการใช้อำนาจทางศาล กรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมืองในระหว่าง เลือกตั้งทำให้ใช้สิทธิทางศาลไม่ได้ รัฐธรรมนูญให้สิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่จะ กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยพรรคการเมืองให้สิ้นสภาพทำให้ขัดกับหลักนิติรัฐ ขาดการถ่วงดุลอำนาจและขัดกับหลักความเสมอภาคนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอ ภาคแก่บุคคลรวมถึงพรรคการเมือง จึงควรมีการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจอันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 91 (3).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมือง จัดตั้งได้ง่าย แต่การมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นการทำลายเสรีภาพในการดำรงอยู่ของ พรรคการเมืองอันเป็นเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และสามารถรวมกลุ่มเพื่อมีเจตจำนงทางการเมือง การตรากฎหมายใดมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่สามารถกระทำได้

การกำหนดเหตุแห่งการสิ้นสภาพตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ย่อมเป็นการไม่เคารพเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญและอาจละเมิดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไทยเป็นภาคี เพราะ เท่ากับเป็นการปิดกั้น โอกาสของบุคคลที่รวมกลุ่มกัน โดยมีเจตจำนงทางการเมืองอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่ด้วยเหตุที่มีสมาชิกพรรคไม่ครบห้าพันคน จึงไม่อาจดำรงสถานะความเป็นพรรคการเมืองต่อไปได้ และยังผลให้บุคคลแต่ละคนที่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เพียงแต่จะกระทบกระเทือนเสรีภาพในการจัดตั้ง พรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังกระทบกระเทือนสิทธิที่จะ ลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่า การถือเอาหลักเกณฑ์จำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลา ติดต่อกันหนึ่งปีเป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปนั้นและการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสอบสวนพรรคการเมืองและมีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ขัดต่อหลักความ จำเป็นมิใช่มาตรการที่กระทบกระเทือนเสรีภาพน้อยที่สุด ขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้และยังขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง อีกทั้งในการใช้สิทธิทางศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ถ้าใช้สิทธิทางศาลไม่ได้ก็จะทำให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและขัดเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ในเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 65 รับรองเสรีภาพใน การจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกับมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ 2540 มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน กล่าวคือต้องการให้ประชาชนสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย โดยประชาชนสามารถ รวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ดังนั้นจึงควรทำการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลว่าจะมีแนวทางใดที่ทำให้ ปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองหมดไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมาของการตั้งพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 เกี่ยวกับบทบัญญัติและผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง
3. เพื่อศึกษาแนวคิดในการศึกษากฎหมายต่างประเทศและปัญหาทั้งในทางทฤษฎี ทางปฏิบัติ อันเป็นผลมาจากการใช้และผลของการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 ได้กำหนดเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองให้สามารถกระทำได้ง่ายหากจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองนั้นเหลือไม่ถึง 5,000 คน ในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักสากลของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองกรณีการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าว เพื่อเป็นการรับรองเจตจำนงของประชาชนย่อมสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา พัฒนาการของหลักการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองในส่วนเกี่ยวกับการจัดตั้งและการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และศึกษาถึงเจตนารมณ์หลักเสรีภาพ หลักความได้สัดส่วนและหลักสากลของกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แนวคิดการจัดตั้งและสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของต่างประเทศ อันได้แก่ สเปน เกาหลีใต้ สหพันธรัฐเยอรมนี

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าในเชิงทฤษฎี และรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งได้มาจากการค้นคว้า จากคำพิพากษาของศาล คำสั่งศาล หนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่างๆ ข่าวกจากการสัมภาษณ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และจากทางอินเทอร์เน็ต โดยมีแหล่งข้อมูล คือ หน่วยงานราชการ ห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดในมหาวิทยาลัยต่างๆ ห้องสมุดในหน่วยงานราชการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมาในการตั้งพรรคการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์ห้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 เกี่ยวกับบทบัญญัติและผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดพรรคการเมือง
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดในการศึกษากฎหมายต่างประเทศและปัญหาทั้งในทางทฤษฎีทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการใช้และผลของการสิ้นสุดพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว