

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสืบสภาพพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักนิติรัฐเป็นหลักพื้นฐานของการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐ โดยอ้างถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันเป็นหลักที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นเดียวกัน โดยอ้างถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายหรือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าบทกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจะต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้อำนาจแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อมุ่งหมายให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และโดยหลักประกันการคุ้มครองสิทธิขององค์กรตุลาการที่เชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐกรณีโต้แย้งว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ดังนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงถือเป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญและเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

¹ (2544, 9 กันยายน-ธันวาคม). วารสารรัฐธรรมนูญ, 3 (9). หน้า 35.

3.1 การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของกฎหมายไทย

3.1.1 การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1) การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง (ยุบพรรคการเมือง) ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถึง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

1.1) การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการจัดพรรคการเมืองโดยมิต้องหวาดเกรงว่าจะมีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมืองกฎหมายตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนก่อนจึงถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้จดทะเบียนให้กับพรรคการเมืองนั้นแล้วพรรคการเมืองจึงจะเป็นพรรคการเมืองโดยสมบูรณ์ การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนก่อนเป็นแนวความคิดของนักกฎหมายแบบ Positivist ที่เห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมุติโดยอาศัยทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองและข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคมกฎหมายต่างประเภทกัน

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กล่าวถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 7 โดยกำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปและมีความประสงค์ที่จะดำเนินการกิจการในทางการเมือง อาจรวมกันเป็นคณะ

ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน โดยมีจำนวนผู้สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิก รวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่า 500 คน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นจำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้คณะผู้เริ่มตั้ง

พรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้

เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้ง และรับหลักฐานต่างๆ ดังกล่าวจากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกใบรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวนนั้นมีรายการครบถ้วนหรือไม่และต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ผู้ลงลายมือชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เมื่อคำร้องดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักแห่งกฎหมายนี้แล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองมีอายุการใช้เป็นเวลา 1 ปี พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่อมาพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่มีบางส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7 จะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมกันไม่น้อยกว่า 5,000 คน จึงสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 94(3) ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้ง ครั้งนั้น และในการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ รัฐประหารขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถูกยกเลิกต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แทน

การปฏิวัติครั้งนี้ไม่มีการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกเพิ่มเติม

กล่าวคือวุฒิสมาชิกจะต้องไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการรวมพรรคการเมือง เพื่อให้การรวมพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเป็นเอกภาพมากขึ้น

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

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ²

การจัดตั้งและดำเนินการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

เพื่อให้การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 มาตรา 37 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2511 โดยเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งได้มีพรรคการเมืองมาขอจดทะเบียนทั้งหมด จำนวน 13 พรรค

2) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง (ยุบพรรคการเมือง) ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.1) การสิ้นสภาพพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการบัญญัติหลักการสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 47 และมาตรา 328 ซึ่งทั้งสองมาตราเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดตั้งองค์กร การดำเนินการขององค์กร สมาชิกภาพและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตาม

² ณรงค์เดช สรุโณษิต. เล่มเดิม. หน้า 184.

เจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ³

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น กำหนดสถานะและหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสาระสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ดังนี้

การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น มาตรา 8 ได้บัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนรวมกันตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับพรรคที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ได้มีการยื่นเรื่องการขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะทำการตรวจสอบคำขอว่าถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

³ แหล่งเดิม. หน้า 182.

หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน นายทะเบียนก็จะรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่หากนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่า คุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองหรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนจะสั่งไม่รับจดทะเบียน

การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน

2.2) การยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นสันสภาพรรคการเมือง

มาตรา 65 บัญญัติให้พรรคการเมืองเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น
4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือ มาตรา 62

เมื่อมีเหตุที่ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนอกจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองปรากฏขึ้นนายทะเบียนจะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ดังนี้ แม้จะเห็นได้ว่าการขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงจำนวนผู้ที่ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เพียง 15 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้านี้อำหนดไว้เป็นการแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตามข้อที่น่าสังเกตบางประการในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองที่อาจเป็นการจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ เช่น การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก

ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการเลือกตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งหมายให้การเลือกตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างเสรีแล้วจะเห็นได้ว่าการบัญญัติให้พรรคการเมือง เลิก หรือยุบกันด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

3.1.2 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 91 บัญญัติไว้ว่า “พรรคการเมืองยอมสิ้นสภาพพรรคการเมือง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไป สองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่เวลาใดจะยาวกว่ากัน
- (3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
- (4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเห็นว่าประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกประกาศได้นอกจากนี้แล้ว ผู้ใดจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่า 1 พรรคการเมืองไม่ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับทางปกครองไม่เกินสามพันบาท

อนึ่งการดำเนินการหาสมาชิกพรรคการเมืองให้ได้ห้าพันคนและการเลือกตั้งพรรคการเมืองให้ได้ภาคละ 1 สาขา รวม 4 สาขา ควรดำเนินการควบคู่กันไปและต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วยต้องให้ครบตามจำนวนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการเลือกตั้งพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งสาขาพรรคการเมืองให้หัวหน้าพรรคมีหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน พรรคการเมืองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่จัดตั้งและนายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการจัดตั้งให้ภายในสามสิบวัน ในอดีตที่ผ่านมาหรือแม้กระทั่งปัจจุบันมีหลายพรรคการเมืองที่ไม่สามารถหาสมาชิก

พรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องสิ้นสภาพพรรคการเมืองไปทั้งนี้จะมีการประกาศการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ดีเมื่อมีสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว พรรคการเมืองจะต้องเรียกประชุมใหญ่เป็นครั้งแรกภายใน 60 วัน เพื่อทบทวนนโยบายข้อบังคับ และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่

นอกจากนี้ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีพรรคการเมืองยังสามารถจัดให้มีการประชุมวิสามัญได้อีกโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 หรือสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 หรือไม่น้อยกว่า 2,000 คน แล้วแต่กรณีเข้าชื่อกัน

ทั้งนี้สาขาพรรคการเมืองถือว่ามีความสำคัญมากเพราะนอกจากจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในส่วนภูมิภาคแล้ว ยังจะเป็นต้นทางในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นๆ ซึ่งจะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่สามัญของสาขาพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น

3.1.3 เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

นับแต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 สืบต่อมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ณ ปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ถูกประกาศให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองไปแล้วจำนวน 123 พรรคการเมืองสาเหตุจำแนกได้ดังนี้

(1) เหตุสมาชิกสาขามีจำนวนไม่ครบตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้จำนวน 79 พรรคการเมือง โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคจำนวน 41 พรรค อาทิเช่น พรรคเสรีพรรคเสรีธรรม พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคแรงงาน พรรคโบราณรักษ์ พรรคไทยก้าวหน้า พรรคไทยพัฒนา พรรคไทยพิทักษ์ไทย พรรคชาตินิยม พรรคชาติประชาชน พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติสามัคคี พรรคชาวนาชาวยุโรป พรรคชาวนาพัฒนาประเทศ พรรคทางเลือกที่สาม พรรคธรรมรัฐ พรรคนำไทย พรรคปฏิรูป พรรคประชาชนไทย พรรคพลังเสรีธรรม พรรคพลังไทย พรรคพลังสามัคคี เป็นต้น⁴

(2) เหตุไม่จัดการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือจัดประชุมใหญ่ไม่ถูกต้อง ได้แก่ พรรคเกษตรเสรี พรรคแรงงานไทย พรรคเสรีไทย พรรคไทยช่วยไทย พรรคไทยธรรมาธิปไตย พรรคพลังใหม่ พรรคพลังมหาชน พรรครู้แจ้งเห็นจริง พรรคสังคมประชาธิปไตย

(3) เหตุไม่นำส่งรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองหรือนำส่งล่าช้า ได้แก่ พรรคไทยมหารัฐ พรรคพัฒนาสังคม พรรคพิทักษ์ไทย พรรคธัมมาธิปไตย พรรคสังคมไทย

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 31.

ด้วยเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ในกระบวนการและผลของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งของไทยนั้น มีปัญหาในเชิงหลักการ ทั้งจากมุมมองในทางนิติศาสตร์ทั้งในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและจากมุมมองด้านความเหมาะสมของนิติศาสตร์อันเป็นนโยบายซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างมิติทั้งสอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ตรารุ้ขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังนั้นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบหรือเลิกพรรคการเมือง ในปัจจุบันต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ทั้งนี้การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแยกออกจากการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 91 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยเหตุ

- (1) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่เวลาใดจะยาวกว่ากัน
- (3) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
- (4) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย⁵

ด้วยเหตุทั้งสี่เหตุนี้ถ้าเข้าอนุมาตราใดอนุมาตราหนึ่งสามารถเป็นเหตุการณ้สิ้นสภาพพรรคการเมืองได้

มาตรา 91 วรรคสองให้นายทะเบียนเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองใดจริงให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

มาตรา 91 วรรคสามในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพพรรคการเมืองเห็นว่าประกาศของนายทะเบียนไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้หัวหน้าพรรคหรือพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งเลิกประกาศ

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 23.

3.1.4 กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

กระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมืองจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนเองหรือมีผู้ยื่นคำร้องต่อนายว่ามีเหตุสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามกฎหมาย โดยนายทะเบียนต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหากเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นแก่พรรคการเมืองจริงนายทะเบียนต้องเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เห็นชอบกับการประกาศให้สิ้นสภาพไปจากนั้น จะออกประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง (ชื่อพรรค) สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองและนำไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามหากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับการประกาศของนายทะเบียนก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้⁶

ประการแรก แม้อำนาจในการประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปจะเป็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดกรณีดังกล่าวจะไปจบลงที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หากหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยองค์กรอื่นที่มีชื่อองค์กรตุลาการ แต่ก็มีช่องทางเยียวยาโดยองค์กรตุลาการไว้เฉพาะ จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและที่สำคัญคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรกลุ่มที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและพรรคการเมืองโดยตรง ทั้งยังมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารทั้งในแง่ที่มาขององค์กร สำนักงานธุรการ

ประการที่สอง การถอนชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง การยกเลิกการจดทะเบียนหรือการเพิกถอนทะเบียนพรรคการเมือง การยกเลิกการจดทะเบียนซึ่งเทียบเคียงได้กับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย ในกรณีนี้หลายประเทศให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจจดทะเบียน ขึ้นทะเบียน หรือรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง คล้ายๆ กับนายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการถอนชื่อการยกเลิกการจดทะเบียนหรือเพิกถอนออกจากทะเบียนดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาลได้

3.1.5 ผลของการมีคำสั่งสิ้นสภาพพรรคการเมือง

3.1.5.1 ผลของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแตกต่างกับการยุบพรรคการเมือง

(1) พรรคการเมืองที่ประกาศให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองสามารถใช้ชื่อเดิมได้ แตกต่างกับการยุบพรรคห้ามใช้ชื่อและสัญลักษณ์เดิม

(2) หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองต่างแตกกับการยุบพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิห้าปี

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 233.

- (3) หัวหน้าพรรคสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
- (4) กรรมการพรรคสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
- (5) สมาชิกพรรคไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้
- (6) สมาชิกต้องหาพรรคสังกัด 90 วันก่อนเลือกตั้งและในกรณียุบสภา 30 วัน

3.1.5.2 ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการสิ้นสภาพพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง

ประการแรก สิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการดำรงสถานะพรรคการเมืองได้ซึ่งโดยหลัก จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสิ้นสุดลงตามธรรมชาติของการรวมกลุ่มเช่น เมื่อไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองคนใดใส่ใจติดตามการดำเนินการของพรรคการเมืองอีกต่อไป ปล่อยให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคละเลยหน้าที่ ไม่เรียกประชุมใหญ่หรือไม่ดำเนินกิจกรรมใดๆ ทางการเมืองตลอดระยะเวลาหนึ่งปีติดต่อกันหรือพรรคการเมืองไม่ทำหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตยของพรรคการเมืองคือ การเข้าสู่กลไกการใช้อำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จนกระทั่งเห็นได้ชัดว่าละทิ้งเจตนารมณ์ดั้งเดิมในการก่อตั้งพรรคการเมือง⁷

ประการที่สอง ในเรื่องกระบวนการการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเป็นอำนาจของนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ โดยอำนาจวินิจฉัยอยู่ที่นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่พรรคการเมืองและในส่วนรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง นายทะเบียนและคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถนำคำร้องไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยลำพัง แต่สำหรับกรณีที่ยุบพรรคการเมืองเพราะการกระทำผิดตามมาตรา 94 เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย

ประการที่สาม การสิ้นสภาพพรรคการเมืองมิได้ส่งผลให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในขณะที่หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้นอย่างน้อยที่สุดก็ถูกจำกัดเสรีภาพเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองใหม่

ประการสุดท้าย อาจมีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่โดยใช้ชื่อพรรคการเมืองที่เคยถูกประกาศให้สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองไปแล้วได้ต่างจากชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้นไม่สามารถนำมาใช้อีกได้ตลอดไป⁸

⁷ ณรงค์เดช สุรโฆษิต. เล่มเดิม. หน้า 29.

⁸ พ.ร.บ.พรรคการเมือง 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก หน้า 1 วันที่ 9 มิถุนายน 2541 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2541.

3.2 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของกฎหมายต่างประเทศ

ในการปกครองตามแบบประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่นำเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องส่งเสริม สนับสนุนพรรคการเมืองในทางกฎหมาย เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีบทบาทในสภาและนอกสภาในฐานะที่จะต้องช่วยสร้างเจตจำนงทางการเมืองขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

3.2.1 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 21(1) รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐานให้ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยอิสระ การกำหนดหรือบัญญัติกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะกระทำไม่ได้ และต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นการชั่วคราว เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายพื้นฐานในเรื่องพรรคการเมืองนั้น คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือระยะเวลาใดๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ

รัฐธรรมนูญไวมา (Weimar Constitution) มิได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ ส่งผลให้รัฐจะยุบเลิกพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำการผิดกฎหมายอาญา โดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ระบอบเผด็จการซึ่งแฝงตัวในคราบพรรคการเมืองใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ คือ การเลือกตั้งเป็นทางผ่านเข้าสู่กลไกอำนาจรัฐ⁹ จากนั้นจึงใช้อำนาจรัฐทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยยุบเลิกพรรคการเมืองอื่นๆ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จนสถาปนาระบอบเผด็จการได้สำเร็จ ดังเช่นพรรคนาซี (NSDAP – Nazi Party) ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) เคยทำสำเร็จมาแล้วในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁰ รัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบันกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 21(2)¹¹ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เล่มเดิม. หน้า 90; และ Thilorensmann, “Procedural Fairness in a Militant Democracy: The “Uprising of the Decent” Fails Before the Federal Constitutional Court,” GLJ, Vol. 4 Issue 11 (November, 2003). p. 1117.

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 55 – 56. อนึ่ง แท้ที่จริง พรรค Nazi ของฮิตเลอร์เคยถูกสั่งห้ามและยุบไปแล้วในหลายมลรัฐในช่วงปี ค.ศ. 1922-1923 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากความพยายามก่อการรัฐประหารโดยกองกำลังนาซี

1) เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย

หลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย (Die Freiheitlichen demokratischen Grundordnung – Free Democratic Basic Order) ตามแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นั้น ได้แก่ “หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในชีวิตและการพัฒนาตนเองอย่างเสรีของปัจเจกชน หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความรับผิดชอบของรัฐบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) ซึ่งพรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีโอกาสในการแข่งอย่างเท่าเทียมรวมทั้งสิทธิที่จะจัดตั้งและแสดงออกซึ่งการคัดค้านตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ” นี้คือ “เนื้อหาที่เป็นกฎเกณฑ์” (Normative Order) ของรัฐประชาธิปไตย (Democracy) อันเป็น “ระบบกฎหมายที่ปฏิเสธรัฐที่ใช้ความรุนแรงหรือที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ยึดถือหลักนิติรัฐบนพื้นฐานของหลักการกำหนดชะตาอนาคตของประชาชนด้วยตนเอง (The Principle of Self-determination of the people) ดำเนินการตามหลักเสียงข้างมากอย่างเป็นประชาธิปไตยและคุ้มครองเสรีภาพและความเสมอภาค” การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยจึงมิได้หมายถึงแต่เฉพาะ “กระบวนการ” (Process) หากแต่มี “เนื้อหาสาระ” (Substances) ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานอยู่ด้วยและยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของรัฐและระบบกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นความพยายามใดๆ ที่จะล้มล้างการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยลงทั้งหมดหรือทำลายหลักการพื้นฐาน

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1993 และศาลก็ได้พิพากษาจำคุกฮิตเลอร์ แต่เนื่องจากรัฐสภาแห่งสหพันธ์ (Reichstag) ผ่านมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1924 ให้อภัยแก่ฮิตเลอร์และยุบพรรคนาซี และต่อมามีการปล่อยตัวฮิตเลอร์ในเดือนธันวาคมของปีเดียวกัน พรรคนาซีและฮิตเลอร์จึงกลับเข้าสู่วงการเมืองอีกครั้ง. อ้างถึงใน David Jablonsky, *The Nazi Party in Dissolution: Hitler and the Verbotzeit 1923-1925*, (Exeter: Frank Cass and Company, 1989).

¹¹ มาตรา 21 (2) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกลับคืนมาของพรรคนาซีใหม่ โปรดคูและ Markus Thiel. Op.cit. p. 121; นอกจากนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังมุ่งหมายให้มาตรานี้เป็นเครื่องมือสกัดกั้นการรุกรานของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ในเยอรมันตะวันออก. อ้างถึงใน Peter Niesen, “Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties – Part I,” GLJVol. 3 No. 7 (July 2002). p. 7; อย่างไรก็ตามผู้โต้แย้งว่าเนื้อหาของมาตราดังกล่าวมีลักษณะไม่ชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย “ทางการเมือง” มิใช่ “ทางตุลาการ (กฎหมาย)” ในการปรับใช้ด้วยทดังกล่าวต่อคดีเป็นการเฉพาะเจาะจง. Carl J. Schneider. Op.cit. p. 533.

ดังกล่าวแต่เพียงข้อหนึ่งข้อใดย่อมถือเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์และอาจถือเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นมีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคได้¹²

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 21(1) จะกำหนดให้โครงสร้างภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่ล้าพังเพียงการฝ่าฝืนมิได้จัดโครงสร้างภายในให้เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้

2) เป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักสหพันธ์ (Bundesstaat-Federation) และหลักสาธารณรัฐ (Republik-Republic) เป็นหลักการพื้นฐานที่ไม่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ แม้โดยการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีอาจกระทำได้ การจะยกเลิกหลักการดังกล่าวกระทำได้เพียงวิธีการเดียวคือ ยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมทั้งฉบับและจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

หลักสหพันธ์นั้น เบื้องต้นคือต้องมีรูปของรัฐเป็นแบบรัฐรวม โดยมีโครงสร้างของรัฐสองระดับได้แก่ สหพันธ์และมลรัฐ และมลรัฐต่างๆต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายของสหพันธ์ผ่านสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์¹³ (Bundesrat) ส่วนหลักสาธารณรัฐนั้น คือมีประมุขแห่งรัฐเป็นประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งตามวาระ มิได้สืบทอดตำแหน่งโดยสายโลหิตหรือตามความประสงค์ของผู้ดำรงตำแหน่ง ณ ขณะนั้น¹⁴ และต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) มิใช่ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

อนึ่ง ภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น อาจจะมีมาจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น พรรคการเมืองที่มีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนหรือสถาปนาระบอบกษัตริย์หรือจากภายนอกประเทศเช่น พรรคการเมืองที่มุ่งสนับสนุนให้ต่างชาติเข้ายึดครองประเทศ โดยในเรื่องนี้ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าหลักการข้อนี้มุ่งที่จะคุ้มครองบูรณภาพแห่งดินแดน (Territorial Integrity) หรืออาณาเขตของประเทศเป็นหลัก เนื่องจากหลักการปลักย่อยของหลักสหพันธ์รัฐก็ดี หรือหลักสาธารณรัฐก็ดี ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “หลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย” ตามข้อ 3.1 อยู่แล้ว

3) การประเมินเหตุยุบพรรคการเมืองตามข้อ 1) และ 2)

ในการวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดสมควรถูกประกาศให้มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบไปหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะพิจารณาและประเมินเหตุยุบพรรคตามข้อ 1) และข้อ 2) จากอุดมการณ์และเป้าหมายของพรรคและที่สำคัญพฤติกรรมทั้งปวงของพรรค

¹² ณรงค์เดช สุรโฆษิต. เล่มเดิม. หน้า 135.

¹³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เล่มเดิม. หน้า 174 – 184.

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้า 71 – 76.

สมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ KPD ซึ่งศาลพิพากษาว่าพรรคการเมืองดังกล่าว มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคไปแล้วนั้นทำให้พอที่จะประมวลหลักเกณฑ์การประเมิน เหตุยุบพรรคได้ดังนี้

ประการที่ 1 อุดมการณ์ของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

แม้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เควินิจฉัยในคดียุบพรรค SBP ว่าหลักเสรีประชาธิปไตย และหลักสหพันธ์สาธารณรัฐตามข้อ 1) และข้อ 2) คือ “เงื่อนไขเบื้องต้น (Prerequisite) ในการที่ พรรคการเมืองหนึ่งๆ จะเข้าร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงร่วมกันของปวงชน” แต่คำพิพากษาเพียง แค่พรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่แตกต่างจากหลักการพื้นฐานดังกล่าวก็หาเพียงพอให้ถือเป็น เหตุยุบพรรคการเมืองนั้นไม่ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญอธิบายไว้ในคดียุบพรรคคอมมิวนิสต์แห่ง ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Kommunistische Partei Deutschlands-The Communist Party of Germany) หรือพรรค KPD ซึ่งตัดสินใน 5 ปีต่อมาว่า “แม้พรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อใน ทฤษฎีมาร์กซิสต์และเลนินนิสต์¹⁵ (Marxism and Leninism) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธระบอบการ ปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิได้หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคที่มิชอบด้วย รัฐธรรมนูญ トラบจนกระทั่งพรรคการเมืองดังกล่าวลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้หรือกระทำการอันเป็น ปฏิบัติกัฏต่อระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างเช่น พรรค SPD อันพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรแห่ง สหพันธ์และเป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุด ณ ปัจจุบัน ณ ช่วงเวลาเริ่มต้นก่อตั้งพรรคขึ้นมานั้นก็ได้ ยึดถืออุดมการณ์การกัฏซิสต์ เช่นเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน หรือ DKP (Deutsche Kommunistische Partei-German Communist Party) และพรรคแห่งสังคมนิยมประชาธิปไตย หรือ PDS (Parteides Demokratischen Sozialismus - The Party of Democratic Socialism) ที่กลายมาเป็นพรรค ฝ่ายซ้าย (Linkspartei - The Left Party) ในปัจจุบันพรรคการเมืองเหล่านี้มิได้ถูกยุบไปเพราะเหตุที่ เคยยึดถืออุดมการณ์มาร์กซิสต์แต่อย่างใด ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญเคยสั่งยุบพรรค KPD ซึ่งยึดถือ อุดมการณ์เดียวกันไปก่อนหน้านั้นแล้วก็ตาม เนื่องจากได้มีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการของ

¹⁵ อาทิ การยกเลิกการแบ่งแยกชนชั้น การสร้างสังคมใหม่ที่ปลดปล่อยผู้ใช้แรงงานจากการกดขี่ของ นายทุนชุมชน (Commune) เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ฯลฯ. อ้างถึงใน ธานินทร์ กรีวิเชียร. (2517). *การใช้ กฎหมายป้องกันคอมมิวนิสต์*. หน้า 6-21. และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและ ประสบการณ์ของต่างประเทศ*. หน้า 172-179.

พรรคให้สอดคล้องใกล้เคียงกับหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยมากขึ้น อีกทั้งสมาชิกพรรคก็มีได้มีพฤติกรรมในทางที่เป็นปฏิกิริยาต่อหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด¹⁶

ประการที่ 2 เป้าหมายของพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐาน

การที่พรรคการเมืองมีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือแม้แต่หลายสิบมาตราเพียงเท่านี้ จะถือว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ มิเช่นนั้นแล้วมาตรการยุบพรรคการเมืองจะกลายเป็นเครื่องมือในการปิดบังครอบงำความเห็นแย้งที่มีเหตุผลและชอบธรรม (Legitimate Dissent) ไปหากแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐถึงระดับหลักการพื้นฐานตามข้อ 1) และข้อ 2) เท่านั้นที่อาจถือว่ามิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายปัจจุบัน ระยะสั้นหรือระยะยาว หรือแม้แต่เป้าหมายดังกล่าวมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ก็ไม่สำคัญ

เป้าหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคย์วินิจัยว่าเป็นปฏิกิริยาต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การสร้างระบอบเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ (Dictatorship of the Proletariat) ซึ่งจำเป็นต้องล้มล้างระบอบเสรีประชาธิปไตยลงเสียก่อน การสถาปนาระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว อันจะเป็นการทำลายระบบหลายพรรคการเมือง หัวใจของระบอบเสรีประชาธิปไตยและนำไปสู่ระบอบเผด็จการพรรคคอมมิวนิสต์¹⁷ หรือระบอบเผด็จการระบอบฟาสซิสต์/นาซีซิสต์ (Fascism/Nazism) ในท้ายที่สุด¹⁸ นโยบายกดขี่ประหัตประหารชาวยิว (Anti - Semitism) ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงทั้งนี้ไม่ว่าเป้าหมายดังกล่าวจะเปิดเผยปรากฏชัดในเอกสารทางการของพรรคหรือเป็นเป้าหมายลับลวงพรางที่จำเป็นต้องพิเคราะห์พฤติการณ์ต่างๆ ของสมาชิกพรรคโดยละเอียดอีกชั้นหนึ่ง

¹⁶ หรือแม้แต่มีพฤติกรรมในทางที่เป็นปฏิกิริยาแต่มีได้ออยู่ในระดับร้ายแรง. อ้างถึงใน Dan Gordon. Op.cit. pp. 376 – 377; Walter F” Murphy and Joseph Tanenhaus. Op.cit. p. 621; Samuel Issacharoff. Op.cit. pp. 1433 – 1435.

¹⁷ เป็นการประยุกต์แนวคิดมาร์กซิสต์โดยเลนิน เพราะเชื่อว่าสภาพสังคมภายหลังการปฏิวัติ ชนชั้นกรรมาชีพยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง จึงต้องอาศัยการชี้นำโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ก่อนจะเข้าสู่สังคมในอุดมคติ (Utopia) ที่ปราศจากการแบ่งชนชั้นโดยรัฐหมดความจำเป็นและสลายตัวไปในที่สุด. อ้างถึงใน ธานินทร์ กรีวิเชียร. เล่มเดิม. หน้า 6 – 21 และ ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 174 – 178.

¹⁸ เป็นระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จมิได้มีรากฐานวิชาการ หากแต่ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าสังคมจะเข้มแข็งเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดตั้งและชี้นำ โดยกลุ่มชนที่มีสติปัญญาและชาติพันธุ์แห่งความเป็นผู้นำเพื่อก่อให้เกิดความเป็นเอกฉันท์ในสังคม. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 214 – 222.

ประการที่ 3 ปัจจัยชี้ขาด พฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมือง

เบื้องต้นการจะพิสูจน์ได้ว่าพรรคการเมืองใดยึดถืออุดมการณ์ที่เป็นปฏิบัติต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือมีเป้าหมายที่จะล้มล้างหรือคุกคามหลักการพื้นฐานดังกล่าวตลอดจนการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติการณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองและแม้ว่าพรรคการเมืองจะยึดถืออุดมการณ์หรือมีเป้าหมายดังกล่าวจริง แต่หากปราศจากการกระทำของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของพรรคการเมืองเพื่อให้บรรลุซึ่งอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้นๆ เสียแล้วก็ย่อมไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

1) การจัดโครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรคการเมือง

โดยหลัก การที่พรรคการเมืองจัดโครงสร้างและมีระบบการบริหารงานภายในพรรคไม่เป็นประชาธิปไตยเพียงเท่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะให้ถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประกอบกับอุดมการณ์และเป้าหมายของพรรคการเมืองนั้นๆ แล้ว โครงสร้างภายในที่มีได้เปิดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือการตัดสินใจขึ้นอยู่กับตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดในพรรค ก็สะท้อนลักษณะอำนาจนิยมที่ปกคลุมพรรคการเมือง อันนำไปสู่ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมุ่งที่จะนำโครงสร้างแบบอำนาจนิยมนี้ไปใช้ในโครงสร้างการบริหารรัฐด้วย ตัวอย่างเช่น พรรค SRP ทั้งตามข้อบังคับพรรคและในทางปฏิบัติ การตัดสินใจต่างๆ เป็นแบบบนลงล่าง (Top-down) และตั้งอยู่บนหลักการเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างถึงที่สุด (Absolute Obedience) สมาชิกไม่มีสิทธิคัดค้านหรือปฏิเสธคล้ายๆกับเป็นสายการบังคับบัญชาของทหาร อีกทั้งยังการจัดตั้งกองกำลังของพรรคในทำนองเดียวกับ SA หรือ SS ของพรรคนาซี ฯลฯ เช่นนี้ย่อมเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญประกอบการพิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง

2) บุคคลที่เป็นสมาชิกและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

บุคคลที่เป็นสมาชิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งแกนนำพรรคไม่ว่าจะเป็นแกนนำหรือสมาชิกอย่างเปิดเผยเป็นทางการ¹⁹ หรือเป็นแบบลับๆก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ประเมินเหตุยุบพรรค ตัวอย่างเช่น แกนนำพรรคแล้วแต่เป็นอดีตสมาชิกกองกำลัง SS และ SA ข้อบังคับพรรคระบุว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรค SRP ได้นั้นต้องสาบานตนว่าจะต่อสู้เพื่อพรรคและสงวน

¹⁹ ศาลตีความว่ารวมถึงผู้ที่ประกาศตัวว่าเห็นพ้องกับเป้าหมายของพรรคการเมืองและให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นอย่างแข็งขัน (Active) ด้วย แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้มีชื่อเป็นสมาชิกพรรคก็ตาม. อ้างถึงใน Carl J. Schneider. Op.cit. p. 538.

ไว้แต่เฉพาะผู้ที่จงรักภักดีต่อแนวคิดสังคมนิยมของฮิตเลอร์เท่านั้นหรือความพยายามติดต่อชักชวนอดีตสมาชิกพรรคนาซีให้เข้าร่วมงานกับพรรค ฯลฯ²⁰

3) กิจกรรมของพรรคและพฤติกรรมอื่นๆของสมาชิกพรรค

เครื่องแบบ สัญลักษณ์ คำพูด คำปราศรัย หรือข้อความที่สื่อสารผ่านหนังสือเชิญชวน หนังสือพิมพ์ของพรรค แถลงการณ์ จดหมายข่าว โปสเตอร์ ใบปลิว การปาฐกถา การอภิปรายในสภา การประชุม งานหาทุน งานแถลงข่าว ฯลฯ กิจกรรมต่างๆ ที่จัดโดยพรรคการเมืองทั้งที่เปิดเผยมต่อสาธารณะและที่สงวนไว้ภายในพรรคล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นำไปใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการประเมินเหตุยุบพรรค ตัวอย่างเช่น การเรียกอาชญากรต่อมวลมนุษยชาติ (Criminals Against Humanities) ในจดหมายข่าวว่าสหาย (Comrades) และเขียนสนับสนุนการต่อสู้คดีของอาชญากรสงครามในศาลอาชญากรสงคราม ณ เมือง Nuremburg ใช้สโลแกน “เพื่อความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดิเยอรมัน” (Supremacy of German Reich - Empire) เขียนข้อความที่มีเนื้อหาเหยียดหยามรัฐบาล เรียกร้องให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้แจ้งข้อต่อสถาบันของรัฐ เหยียดหยามชาวยิวและชาวต่างชาติ ฯลฯ การโฆษณาชวนเชื่อถึงความเท่าเทียมของชนชั้นกรรมมาชีพ ชั่วๆให้โกรธแค้นชนชั้นนายทุน เหยียดหยามรัฐบาลและผู้นำรัฐบาล กล่าวหารัฐบาลว่าปกครองแบบฮิตเลอร์ หรือฟาสซิสต์ (Fascism) รัฐบาลกำลังทรยศต่อชาติ (Treason) วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าเป็นองค์กรที่ตัดสินใจและมุ่งทำลายล้าง (Terroristic) เพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ยุยงให้มีการใช้กำลังล้มล้างการปกครองหรือประท้วงรัฐบาลโดยใช้ความรุนแรง วิจารณ์การออกกฎหมายมุ่งเน้นประณามองค์กร โดยมีได้กล่าวถึงความไม่เหมาะสมของเนื้อหา กฎหมายเลขแม้แต่น้อย ข้อความที่มีเนื้อหาในลักษณะนี้เห็นได้ชัดว่ามุ่งเป็นปฏิปักษ์และทำลายคุณค่าของหลักการพื้นฐานเสรีประชาธิปไตย โดยศาลจะพิจารณาจากการกระทำหลายๆอย่างของ แกนนนำและสมาชิกพรรคหลายๆ คนประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งต่างๆ ที่กระทำลงไปในนามของพรรค

กฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ปรากฏกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ ไม่มีขั้นตอนการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการและไม่มีบทลงโทษ เพราะเหตุไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการ มีเพียงผลของการที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์พิพากษาว่า พรรคการเมืองมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะเหตุตามมาตรา 21(2) ดังนี้

²⁰ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

สถานะ “พรรคการเมือง” สิ้นสุดลง

สถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ของพรรคดังกล่าวย่อมสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย (Gesetzeskraft/Ipsa Jure – by statutory force) นับแต่เวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมาพร้อมกับการสั่งยุบพรรคการเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในพรรคการเมืองและการห้ามการจัดตั้งหรือใช้องค์กรอื่นแทนที่พรรคหรือส่วนของพรรคที่ถูกยุบไป และโดยผลแห่งคำวินิจฉัยพรรคการเมืองดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป ในกรณีที่ศาลสั่งให้ริบทรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้นด้วย ทรัพย์สินดังกล่าวย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ หรือหากพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินการในเขตมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งแต่เพียงมลรัฐเดียวย่อมตกเป็นของรัฐบาลแห่งมลรัฐนั้น โดยรัฐบาลที่เกี่ยวข้องต้องนำทรัพย์สินที่ริบได้ไปใช้เพื่อการสาธารณกุศล

อนึ่งในคดีพรรค SRP และ KPD ที่ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ามีชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ศาลได้สั่งยุบพรรคการเมืองและสาขาของพรรคดังกล่าวทั้งหมดและให้ริบทรัพย์สินของพรรคตกเป็นของรัฐบาลแห่งสหพันธ์

2. การห้ามไม่ให้มีพรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป

กฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งห้ามมิให้มีการจัดตั้งหรือใช้องค์กรอื่นแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไป โดยในการพิจารณาว่า พรรคการเมืองหรือองค์กรอื่นใดมีลักษณะเป็นองค์กรแทนที่ (Ersatz – Substitute Organization) หรือไม่นั้น จะพิจารณาจากอุดมการณ์ เป้าหมาย และกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือองค์กรนั้นๆ และจากพฤติกรรมต่างๆของสมาชิก หากองค์กรแทนที่เป็นพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรค หรือเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในสภามลรัฐกรณีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยนำกระบวนการยุบพรรคการเมืองในกรณีปกตินับแต่ขั้นตอนการริเริ่มเสนอคำร้องไปจนถึงขั้นตอนการบังคับคดีมาใช้ โดยอนุโลม ซึ่งที่ผ่านมามีเพียงพรรคการเมืองเดียวคือ พรรค KPS (Kommunistische Partei Saar – Saarland Communist Party) ที่ถูกยุบตามกระบวนการนี้ เนื่องจากเป็นพรรคที่เข้ามาแทนที่พรรค KPD ซึ่งถืออุดมการณ์ลัทธิคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน แม้ว่า ณ ขณะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค KPD ไปนั้น ดินแดนมลรัฐ Saarland ที่พรรคดังกล่าวตั้งอยู่ยังไม่ได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเลยก็ตาม²¹

อย่างไรก็ดี หากเป็นพรรคการเมืองอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นหรือเป็นองค์กรอื่นที่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “สมาคม” ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม อันได้แก่ (ก) พรรคการเมืองที่

²¹ ณรงค์เดช สุระโฆยิต. เล่มเดิม. หน้า 100.

จัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคต้นแบบดั้งเดิม (Original Party) และมีได้มี ส.ส. ในสภา (ข) องค์กรณ์อื่นๆ ที่ถือเป็น “สมาคม” ตามกฎหมายสมาคม และ (ค) พรรคการเมืองที่สูญเสียสถานะความเป็น “พรรคการเมือง” ไปแล้ว แต่ยังมีลักษณะตามข้อ (ข) ก็จะนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับการยุบพรรคการเมืองหรือองค์กรดังกล่าวโดยอนุโลม กรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือมลรัฐ แล้วแต่กรณี

ตัวอย่างเช่น พรรคชาตินิยมหัวรุนแรง (Nationale Offensive – National Offensive) หรือพรรค NO ซึ่งเป็นหนึ่งในพรรคนาซีใหม่ (Neo - Nazi) ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1990 มีนโยบายต่อต้านผู้อพยพ เนรเทศคนต่างด้าวและสนับสนุนแนวคิดเผ่าพันธุ์อารยันอันบริสุทธิ์ (Pure Aryan Blood) ซึ่งรังเกียจคนต่างเผ่าพันธุ์ (Xenophobia) และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) มีหัวหน้าพรรคและกรรมการพรรคหลายคนเป็นผู้ที่กำลังถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาการดำเนินการต่อไปซึ่งพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้พรรคได้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งมลรัฐ Baden – Württemberg ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1992 แต่ก็ไม่ได้ ส.ส. เพราะได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละสิบ เช่นนี้ ถือว่ามีลักษณะตาม (ก) ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์จึงสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายสมาคมสั่งยุบพรรค No ได้เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองแห่งสหพันธ์มีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครเลือกตั้ง ในสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์และของมลรัฐเป็นเวลา 6 ปีติดต่อกัน

พรรคการเมืองต้องเสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งภายใน 6 ปี ย่อมสูญเสียสถานะพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยืนยันแล้วว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับพรรคการเมืองที่มีได้ส่งสมาชิกลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐตลอด 6 ปีแต่สมาชิกลงแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภายุโรปเท่านั้น ก็ย่อมสิ้นสถานะพรรคการเมืองเช่นกัน²²

(2) กรรมการบริหารหรือสมาชิกพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นคนต่างด้าว

กฎหมายพรรคการเมืองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมิได้ห้ามคนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อีกทั้งคนต่างด้าวยังอาจบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ไม่เกิน 1,000 ยูโรด้วย พรรคการเมืองใดที่มีกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมือง

²² แหล่งเดิม. หน้า 76.

(3) ไม่มีที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมืองอยู่ในเขตประเทศสหพันธ์เยอรมนี²³

กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 2 วรรคสาม อนุมาตราสองบัญญัติว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองย่อมถือว่าเป็นพรรคการเมือง หากที่ตั้งสำนักงานที่จดทะเบียนหรือสำนักงานบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าวภายนอกขอบเขตดินแดนของการบังคับใช้กฎหมายนี้ หมายความว่าหากพรรคการเมืองไม่มีสาขาใดๆ ในเขตประเทศสหพันธ์เยอรมนี อันทำให้ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวได้เลย การรวมกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นพรรคการเมืองตามบทนิยามขั้นตอนการพิจารณาการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. ในการพิจารณาเบื้องต้นเช่นเรื่องเงินอุดหนุนพรรคการเมืองประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะเป็นผู้พิจารณาเบื้องต้น

2. ในการเลือกตั้งระดับสหพันธ์นั้น หากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ถึง 5 คน พรรคการเมืองนั้นจะส่งผู้สมัครในนามพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ตรวจสอบแล้วว่ากลุ่มการเมืองดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นพรรคการเมือง

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐอันเป็นที่ตั้งของสมาคมแล้วแต่กรณีย่อมมีอำนาจสั่งยุบสมาคมดังกล่าวได้

ผลของการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมือง การรวมกลุ่มทางการเมืองใดมิได้มีสถานะเป็นพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองใดสิ้นสุดสถานะ พรรคการเมือง ตามกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว ย่อมไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและที่สำคัญการสิ้นสุดสถานะพรรคการเมือง ย่อมทำให้ไม่มีเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญที่จะถูกยุบเลิกได้ก็แต่โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

การรวมกลุ่มหรือสมาคมใดมีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมขัดต่อกฎหมายอาญาหรือมุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการทางรัฐธรรมนูญหรือหลักการที่สากลยอมรับถือเป็นการรวมกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายสมาคมหากมีพฤติการณ์ในลักษณะต้องห้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์หรือของมลรัฐอันเป็นที่ตั้งของสมาคม ย่อมมีอำนาจสั่งยุบสมาคมดังกล่าวได้

3.2.2 การสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองของประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติรับรองสถานะของพรรคการเมืองและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ เน้นความหลากหลายทางการเมืองในมาตรา 6 ความว่า “พรรคการเมืองหลายๆ พรรค (Los partidos políticos) เป็นการสะท้อนความหลากหลายทางการเมืองและการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน เป็นเครื่องมือพื้นฐานในการมีส่วนร่วม

²³ แหล่งเดิม. หน้า 78.

ทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นให้เป็นไปได้อย่างเสรี ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือในกฎหมาย โครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย”²⁴

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

หลักกฎหมายว่าด้วยเหตุยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายสเปนนั้น มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายในเรื่องเดียวกันของประเทศที่มีแนวคิดระบอบประชาธิปไตยที่พร้อมต่อสู้ป้องกันตนเอง (Militant Democracy) อื่นๆ²⁵ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรืออิตาลี ที่จะมีการกฎหมาย มุ่งหมายที่จะกำจัดอุดมการณ์ แนวความคิด หรือเป้าหมายของระบอบการปกครองแบบอื่นที่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย²⁶ ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองสเปนไม่ได้ถือว่าอุดมการณ์หรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นศัตรูที่ต้องกำจัด ตราบเท่าที่การพยายามเพื่อให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลยังคงอยู่ในกรอบหรือครรถงประชาธิปไตย ยังคงใช้กระบวนการ ประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งและการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อทำให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวเป็นความจริง

²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 123.

²⁵ ลัทธิทามดิซอหนึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 คือ ขอมรับทุกฝ่าย ทุกอุดมการณ์ ทุกแนวความคิด เพื่อพรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคฝ่ายซ้ายอื่นๆ ให้เข้าสู่ระบบการเมืองตามปกติ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น กลุ่ม/พรรคการเมืองทุกกลุ่มทุกพรรคล้วนแล้วแต่

ถูกปราบปรามโดยนายพลฟรังโก. อ้างถึงใน Leslie Turano. Op.cit. pp. 731-732; นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญสเปนในคดี S.T.C., Mar. 12, 2003. (No.48/2003) ยังได้วิเคราะห์ว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ 6/2002 (ว่าด้วยพรรคการเมือง) ไม่ได้อยู่บนฐานความคิดในเรื่อง Militant Democracy และที่รัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ได้ตั้งบนฐานคิดดังกล่าวเช่นกัน” อ้างถึงใน Monica Montero-Elena, “Anti-Terrorist Measures in the Aramework of Political Participation,” ใน Pablo Antonio Fernandez-Sanchez (ed.), International Legal Dimension of Terrorism, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009). pp. 426 – 430 คู่มือที่ น. 29.

²⁶ ผู้วิจัยเห็นพ้องกับการแบ่งกลุ่มของ Militant Democracy ในงานเขียนของ Professor Gregory Fox และ Georg Nolte ออกเป็น Procedural และ Substantive. อ้างถึงใน Gregory H. Fox, and Georg Nolte, “Intolerant Democracies,” Harvard International Law Journal (Vol. 36 Wintet, 1995) น. 1- 70.

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายสเปนจะกำจัดการเมืองที่มีอุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้น “กระทำการ” หรือ “มีกิจกรรม” ที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ด้วยเหตุนี้การที่พรรคการเมืองหนึ่งๆ เพียงแต่ยึดถือ “อุดมการณ์หรือเป้าหมายที่ขัดต่อประชาธิปไตย” และประกาศว่าเป็นอุดมการณ์ของพรรคการเมืองดังกล่าวเพียงเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมือง ตราบเท่าที่ยังไม่มี “การกระทำ” ที่ขัดต่อประชาธิปไตยหรือโดยวิธีการนอกครรลองประชาธิปไตย เว้นเสียแต่ อุดมการณ์หรือเป้าหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดอาญาในตัวเอง เช่น มีอุดมการณ์สร้างประเทศที่มีเผ่าพันธุ์อันบริสุทธิ์เพียงหนึ่งเดียวและมีเป้าหมายประหารคนเชื้อชาติอื่นให้สิ้นไปจากประเทศ เช่นนี้แล้วก็อาจมีการยุบพรรคบนฐาน “อุดมการณ์หรือเป้าหมาย” ดังกล่าวโดยลำพังก็ได้²⁷

เพื่อการนี้กฎหมายพรรคการเมืองสเปนจึงได้กำหนด “การกระทำ” ที่เป็นเหตุให้ศาลจะสั่งยุบพรรคการเมืองไว้ 3 เหตุใหญ่ๆ ดังนี้

1. กระทำความผิดอาญาฐานการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม²⁸
(Asociaciones ilícitas – Criminal Association)

รัฐธรรมนูญสเปน มาตรา 22 ซึ่งรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การรวมกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายที่เป็นความผิดอาญาหรือใช้วิธีการที่เป็นความผิดอาญา ย่อมถือว่าเป็นการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และประมวลกฎหมายอาญาสเปนมาตรา 515 ก็อนุวัติการโดยบัญญัติรองรับให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดฐานการรวมกลุ่มที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรม อันได้แก่

(1) การรวมกลุ่มเพื่อก่ออาชญากรรม ใช้ จ้างวาน ยุยง ส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดอาญา ในลักษณะที่เป็นระบบและต่อเนื่องซ้ำๆ

(2) กลุ่มติดอาวุธหรือกลุ่มก่อการร้าย

²⁷ แหล่งเดิม, หน้า 431. ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้วิจารณ์ว่า จริงๆ แล้ว ระบบรัฐธรรมนูญสเปนก็ไม่ยอมรับอุดมการณ์ที่ขัดต่อประชาธิปไตย กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของเหตุยุบพรรคการเมืองในข้อต่างๆ ต่อไป เช่น มาตรา 9 (2) จะอนุมานได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองของสเปน ก็ยุบพรรคการเมืองที่อุดมการณ์เหมือนกัน หากที่การกระทำที่ยืนยันถึงอุดมการณ์ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม. อ้างถึงใน Victor Ferreres Comella, Op.cit. pp. 142 – 144.

²⁸ น่าจะเทียบได้กับความผิดฐานอั้งยี่-ซ่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 209-210 ของไทย เพียงแต่ลักษณะและพฤติกรรมที่ประมวลกฎหมายอาญาสเปนกำหนดให้เป็นความผิดนั้นกว้างขวางกว่าของไทยมาก

(3) การใช้วิธีการรุนแรงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน (ขู่เช็ญหรือใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อให้บุคคลนั้นจำต้องปฏิบัติตาม) แม้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

(4) กลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกองทหาร

(5) กลุ่มที่ส่งเสริมการเลือกปฏิบัติ การบ่มเพาะความเกลียดชังหรือการใช้ความรุนแรงต่อบุคคลอื่น กลุ่มหรือสมาคมอื่นๆ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ ศาสนา ความเชื่อ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ สถานะของครอบครัว ความพิการ ความเจ็บไข้ได้ป่วย หรือมุงยั่วให้มีการก่อเหตุดังกล่าว

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่มีพฤติกรรมข้างต้นไม่ว่าในฐานะหัวหน้าผู้บริหารหรือแม้แต่สมาชิกธรรมดาที่ย่อมมีความผิด มีโทษจำคุกสูงสุด 14 ปี และห้ามเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐหรือเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะเป็นเวลา 15 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลในกลุ่มหรือองค์กรนั้นและพฤติกรรมและความร้ายแรงของการกระทำความผิดที่กำหนดไว้เฉพาะในแต่ละอนุมาตรา นอกจากนั้นศาลยังมีอำนาจสั่งให้ยุติการกระทำที่ผิดกฎหมาย สั่งห้ามดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดหรือห้ามดำเนินกิจกรรมใดๆ เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี หรือแม้แต่สั่งสลายการรวมกลุ่มหรือยุบองค์กรดังกล่าวก็ได้

หากศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า พรรคการเมืองใดเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรม ศาลที่พิจารณาพิพากษาคืออาญาดังกล่าว ไม่ว่าศาลชั้นใดที่ย่อมมีอำนาจที่จะสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ 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) มีมติให้ประกาศเป็นองค์กร ก่อการร้ายใน ค.ศ. 2006

อนึ่ง ด้วยเหตุที่การพิพากษาว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมนั้นกระทำได้ยาก เนื่องจากการพิสูจน์ความผิดทางอาญาเคร่งครัดตามมาตรฐานการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย เป็นเหตุให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคตามข้อ 3 ดังจะได้กล่าวต่อไป

2. กระทำการละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy)

พรรคการเมืองเป็นเครื่องสะท้อนความหลากหลายในสังคมประชาธิปไตยช่วยในการสร้างและแสดงออกซึ่งเจตจำนงของปวงชน และทำหน้าที่ที่เชื่อมโยงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจึงรับรองให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเสรี ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเคารพหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญอันได้แก่ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชนและต้องทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยวิถีทางประชาธิปไตย²⁹

เพื่ออนุวัติการตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญสเปนที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีโครงสร้างภายในและการดำเนินการที่เป็นประชาธิปไตย กฎหมายพรรคการเมืองจึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้หลายประการอันได้แก่

(1) องค์กรตัดสินใจสูงสุดภายในพรรคการเมือง คือ ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกทั้งหมดอาจเข้าร่วมตัดสินใจโดยตรงหรือผ่านผู้แทนก็ได้

(2) องค์กรตัดสินใจภายในพรรคการเมืองต้องได้รับการบัญญัติไว้ในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองและต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีและโดยลับ

(3) ตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองหรือข้อบังคับของพรรคต้องระบุหลักเกณฑ์และกระบวนการตัดสินใจขององค์กรต่างๆภายในพรรค การนัดประชุมต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรและกำหนดวาระการประชุมหรือประเด็นที่จะพิจารณาให้ชัดเจน จำนวนสมาชิกขั้นต่ำ

ในการเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) ซึ่งต้องเคารพความแตกต่างของความคิดเห็นด้วย

(4) ตราสารจัดตั้งจะต้องระบุเกี่ยวกับกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในการควบคุมตรวจสอบหัวหน้าพรรคซึ่งมาจากเลือกตั้งด้วย

(5) สมาชิกพรรคการเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิหน้าที่เท่าเทียมกัน

(6) ตราสารจัดตั้งอย่างน้อยจะต้องระบุถึงสิทธิของสมาชิกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคและในองค์กรตัดสินใจภายในพรรค การคัดเลือกผู้แทนของพรรค สิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมใหญ่และเลือกผู้บริหารพรรค สิทธิที่จะได้รับทราบเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์กรตัดสินใจภายในพรรค การบริหารงานของพรรค และการวินิจฉัยใดๆ ขององค์กรดังกล่าวที่เกี่ยวกับกิจกรรมและสถานะทางการเงินของพรรค สิทธิที่จะได้แย้งมติพรรคหรือการตัดสินใจใดๆ ที่เห็นว่าขัดต่อกฎหมาย ตราสารจัดตั้งหรือข้อบังคับพรรค สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการในกรณีที่จะถูกขับออกจากพรรคหรือถูกลงโทษที่จะมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิต่างๆ ในฐานะสมาชิก

²⁹ ณรงค์เดช สุรโฆยิต. เล่มเดิม. หน้า 124.

โดยปกติ การฝ่าฝืนหรือละเมิดหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองทั้งในแง่โครงสร้างและการดำเนินกิจการภายในต่างๆ ย่อมไม่อาจถือเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ เว้นแต่ เป็นกรณีรุนแรงมีการกระทำต่อเนื่องซ้ำๆ หลายครั้ง

อนึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ของรัฐสภา มีผู้ตั้งข้อสังเกตและคัดค้านการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง โดยอ้างว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชน รัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการภายในได้เพราะจะเป็นการละเมิดเสรีภาพพรรคการเมืองและการรวมกลุ่มที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่รัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจงว่า แม้พรรคการเมืองจะมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นการรวมกลุ่มของเอกชน แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญใน โครงสร้างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ที่สำคัญยิ่งตามรัฐธรรมนูญ คือเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างประชาชนด้วยกันและระหว่างประชาชนเข้ากับรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง ท้ายที่สุดด้วยกลไกรัฐสภาที่รัฐบาลครองเสียงข้างมาก รัฐสภาจึงเห็นชอบกับร่างที่รัฐบาลเสนอ

อย่างไรก็ดีไม่เพียงแต่การกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายจะถูกโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่การกำหนดให้มีการยุบพรรคด้วยเหตุที่ละเมิดหลักการนี้ ก็ถูกโต้แย้งอย่างมากว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการจัดทำร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่รับรองสถานะและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธที่จะบัญญัติเหตุยุบพรรคเพราะพรรคการเมืองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ในมาตราดังกล่าว เพราะถูกคัดค้านโดยสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มฝ่ายซ้ายซึ่งไม่ต้องการให้รัฐธรรมนูญสเปนเป็นแบบรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ปฏิเสธอุดมการณ์ทางการเมืองบางอุดมการณ์ไว้อย่างชัดเจน ด้วยเกรงว่า จะมีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดการกับพรรคการเมืองที่ถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยม อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติข้อโต้แย้งดังกล่าวมีน้ำหนักน้อยมาก เนื่องจากท้ายที่สุดแล้ว เกิดฉันทามติร่วมกันในบรรดานักการเมืองสเปน ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายพรรคการเมืองและในระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้อง ในคดีที่ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในสังคมประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองเองก็มีความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินงาน และเหตุยุบพรรคตามข้อนี้มิได้เกิดขึ้นได้ง่าย หากแต่ต้องเป็นกรณีที่รุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ เท่านั้น³⁰

³⁰ ในคดีที่รัฐบาลเขตปกครองอิสระบาסקยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ยกประเด็นดังกล่าวไว้ในคำฟ้องด้วย แต่ในชั้นพิจารณา ผู้ร้องแถลงไม่สนใจในปัญหา

3. สมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง

พรรคการเมืองใดกระทำการหรือดำเนินกิจกรรมอันมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระทำที่มุ่งหมายเพื่อบั่นทอนหรือทำลายระบบการปกครองที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยไม่อาจทำงานได้ หรือเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกระทำที่รุนแรงต่อเนื่องและซ้ำๆ กันบ่อยครั้ง อาจมีการประกาศให้พรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

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

(2) การยุยง ชั่วร้าย หรือกระตุ้นให้มีการใช้ความรุนแรง เพื่อใช้เป็นวิถีทางให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง หรือเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการทำลายเงื่อนไขอันจำเป็นในการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ความหลากหลายในสังคม และเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนการสร้างวาทกรรมเพื่ออธิบายให้เหตุผลสนับสนุนการใช้ความรุนแรงดังกล่าว³¹

(3) การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางการเมืองแก่การกระทำของกลุ่มก่อการร้าย เพื่อให้นำไปสู่เป้าหมายที่จะล้มล้างความสงบเรียบร้อยทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Order – สภาพความมีอยู่และการเคารพกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ) หรือเพื่อรบกวนความเป็นอยู่โดยสงบสุขของสังคมอย่างรุนแรง การพยายามที่จะสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวต่อภัยก่อการร้ายให้เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลกลุ่มชน หรือในหมู่ประชาชนทั่วไป ตลอดจนขยายผลการก่อการร้ายอันเป็นการขยายระดับความหวาดกลัวหรือเพิ่มระดับภาวะคุกคามของการก่อการร้ายดังกล่าว

พฤติการณ์ที่ถือว่าองค์ประกอบข้อนี้ หนึ่ง พรรคการเมืองใดมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้บ่อยครั้งต่อเนื่องซ้ำๆ กัน ให้สันนิษฐานไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นมีลักษณะเข้าข่ายพรรคการเมืองตามข้อ (ก) (ข) และ (ค) ข้างต้นอันได้แก่

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเด็นนี้ ภายหลังจากที่อัยการสูงสุดยื่นคำให้การ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ยกประเด็นนี้ขึ้นวินิจฉัย. อ้างถึงใน Parte 12 F.D. of S.T.C. Mar. 12, 2003 (No. 48/2003).

³¹ ณรงค์เดช สุระโฆยิต. เล่มเดิม. หน้า 133.

(1) ให้การสนับสนุนทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยชัดเจนหรือโดยนัย (Tacit Support) แก่การก่อการร้าย สร้างความชอบธรรมหรือแก้ต่างให้แก่เหตุก่อการร้ายที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายทางการเมือง โดยวิธีการอื่นที่มีชีวิตทางสันติและไม่เป็นไปครรถองประชาธิปไตย หรือโดยวิธีการใดๆ ที่เป็นการละเมิด ลิดรอน หรือลดทอนคุณค่าความสำคัญของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

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

(3) มักจะแต่งตั้งบุคคลหลายๆ คน ซึ่งเคยต้องคดีก่อการร้าย ให้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคหรือส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค (แม้ว่าศาลจะมีได้พิพากษาว่าบุคคลนั้นมีความผิดก็ตาม) และบุคคลเหล่านั้นไม่เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณะว่า ไม่เห็นด้วยกับเป้าหมายหรือวิธีการของกลุ่มก่อการร้าย หรือมีสมาชิกพรรคจำนวนมากเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายหรือกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงอื่นๆ ทั้งนี้เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัย จนนำไปสู่การขับผู้บริหารหรือสมาชิกเหล่านั้นออกจากพรรคแล้ว

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

(5) นำเงิน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พรรคการเมืองได้รับสนับสนุนตามกฎหมายเลือกตั้งไปมอบให้แก่กลุ่มก่อการร้ายหรือแนวร่วมหรือยอมให้บุคคลต่างๆ ดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์จากเงินทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์เหล่านั้น เช่น เงินอุดหนุนหรือเวลาการออกอากาศวิทยุ-โทรทัศน์ที่จัดสรรให้แก่พรรค

(6) มักจะติดต่อบริษัทงานกับองค์กรหรือกลุ่มซึ่งเคลื่อนไหวหรือทำงานในทิศทางที่สอดคล้องสัมพันธ์กับกลุ่มก่อการร้ายอย่างเป็นระบบรวมทั้งองค์กรหรือกลุ่มซึ่งให้ที่พักพิงที่หลบซ่อนหรือความช่วยเหลือใดๆ แก่การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้าย

(7) ให้การสนับสนุนทางการเงิน การบริหารจัดการ หรือทางอื่นๆ แก่การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้าย โดยอาศัยทรัพยากรของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นซึ่งพรรคการเมืองมีอำนาจ (บริหาร) ครอบงำเหนือหน่วยงานหรือองค์กรนั้น

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

(9) ปิดบังอำพรางการกระทำที่จะนำไปสู่เหตุความไม่สงบ การคุกคาม ข่มขู่ หรือขู่เชิญ ที่เกี่ยวเนื่องกับการก่อการร้ายหรือเหตุรุนแรง

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองอาจถูกขู่ไปด้วยเหตุข้อนี้ หากกิจกรรมของพรรคมีลักษณะ ละเมิดหลักประชาธิปไตย กิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงและมีการกระทำซ้ำๆ บ่อยครั้งหรือ อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้อนุมานได้ว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะทำลายหรือล้มล้าง ระบบประชาธิปไตยซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ การพิจารณาว่า พรรคการเมืองใดมีพฤติกรรมตาม ข้อ 3 (1) (2) หรือ (3) อย่างต่อเนื่องซ้ำๆ หรือไม่นั้น จะพิจารณาจากมติพรรค เอกสาร ประกาศ หรือสื่อประชาสัมพันธ์ของพรรคการเมือง ทั้งที่ดำเนินการ โดยสำนักงานใหญ่และที่ดำเนินการโดย สาขาพรรค กิจกรรมสาธารณะต่างๆ ของพรรค การพูดการปราศรัยของหัวหน้าพรรค แกนนำพรรค หรือกลุ่มผู้แทนของพรรคในสภา การประชุมพรรค ข้อเสนอคำมั่นสัญญาต่างๆ ของแกนนำและ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค รวมทั้งการกระทำของสมาชิกคนอื่นๆ ที่กระทำซ้ำๆ จนเป็นที่รับรู้ กันทั่วไป ทั้งนี้ ไม่คำนึงว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อพรรคไปแล้วกี่ครั้งแล้วก็ตาม ก็อาจนำพฤติกรรมเก่าๆ มาพิจารณาประกอบได้ นอกจากนี้การที่พรรคการเมือง ผู้บริหาร แกนนำ ผู้สมัคร หรือสมาชิกของ พรรคดังกล่าวถูกลงโทษทางปกครอง หรือถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญา ก็ถือเป็นปัจจัยที่ต้องนำมา พิจารณาประกอบด้วย เว้นแต่ได้มีการดำเนินการทางวินัยจนถึงขั้นไล่ออกจากพรรคแล้ว

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาหรือแผนกพิเศษได้มีคำสั่งขูพรรคการเมืองใดแล้ว คำสั่ง ดังกล่าวย่อมมีผลใช้ชนพรรคการเมือง และผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นนับแต่เวลาที่ พรรคการเมือง ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้น ไป³² และก่อให้เกิดผลทางกฎหมายดังนี้

การสิ้นสุดสถานะนิติบุคคล “พรรคการเมือง”

คำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ขูพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งนั้น ประกอบด้วย (1) การประกาศว่าพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การประกาศให้สถานะ นิติบุคคลของพรรคการเมืองดังกล่าวสิ้นสุดลงแต่ ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาใน ความผิดฐานฉ้อโกงหรือฐานการใช้สถานะนิติบุคคลไปในทางมิชอบแต่อย่างใด (3) คำสั่งให้ กระทรวงมหาดไทยเพิกถอนชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมือง (4) คำสั่ง

³² แหล่งเดิม. หน้า 141.

ให้พรรคการเมืองดังกล่าวยุติการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งปวงในทันทีที่ได้รับแจ้งคำสั่งยุบพรรค หากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนย่อมมีความผิดอาญาฐาน ขัดคำสั่งศาลและ (5) คำสั่งให้เริ่มกระบวนการชำระบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองนั้น โดยศาลจะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีจำนวน 3 คน เมื่อชำระบัญชีแล้วเสร็จ ทรัพย์สินสุทธิภายหลังการชำระบัญชีจะมอบให้แก่องค์กรที่ทำกิจกรรมด้านสังคมและมนุษยธรรม

ความคล้อยคลึงที่เป็นนัยสำคัญของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคในมิติโครงสร้างองค์กร ตำแหน่งและหน้าที่ของบุคคลที่เป็นผู้นำ สมาชิก ตัวแทน หรือผู้จัดการพรรค แหล่งเงินทุนแลแหล่งที่มาของทรัพย์สิน สถานที่ตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ ตามหลัก Piercing the Corporate Veil โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์พฤติการณ์ให้เข้ากับเหตุยุบพรรคการเมืองอีกแต่อย่างใด

การยุบพรรคมิได้กระทบต่อสถานภาพของ ส.ส. และ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น

โดยหลัก คำพิพากษาสั่งยุบพรรคการเมืองหาได้มีผลกระทบกระเทือนสมาชิกภาพ ส.ส. หรือ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใดไม่ ทั้งๆ ที่การเลือกตั้ง ส.ส. ของสเปนเป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนทั้งหมด และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งสเปนมิได้บังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น แม้พรรคการเมืองที่ ส.ส. ส.ว. เคยสังกัดจะถูกยุบไปแล้ว แต่ผู้นั้นก็สามารถดำรงสถานะ ส.ส. ส.ว. ต่อไปได้ ไม่ว่าจะในฐานะ ส.ส. ส.ว. อิสระหรือเข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่น อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่ ส.ส. หรือ ส.ว. ที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้น ถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาด้วย เช่นนี้ จะส่งผลให้ผู้นั้นขาดสมาชิกภาพ ส.ส. หรือ ส.ว. แล้วแต่กรณีเพราะถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ (De amparo) โดยต้องยื่นคำร้องภายใน 2 วัน และศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 3 วัน

อนึ่ง แม้ว่า กกต. ได้ประกาศรับรองรายชื่อผู้สมัครไปแล้ว แต่หากรัฐบาลหรืออัยการเห็นว่า รายชื่อผู้สมัครดังกล่าวเสนอโดยกลุ่มประชาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องหรือสืบทอดกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ศาลเคยสั่งยุบหรือสั่งห้ามดำเนินการแล้ว ก็สามารถยื่นอุทธรณ์ประกาศดังกล่าวของ กกต. ต่อศาลฎีกาแผนกพิเศษได้ภายใน 2 วันเช่นกัน แต่หากศาลพิพากษาขึ้นตามประกาศของ กกต. กรณีที่ย่อมถึงที่สุด รัฐบาลหรืออัยการไม่อาจยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในทางตรงกันข้าม หากศาลฎีกาแผนกพิเศษวินิจฉัยตัดสิทธิผู้สมัครตามคำร้องของรัฐบาลหรืออัยการ เช่นนี้ บุคคลดังกล่าวย่อมฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่กล่าวมาในย่อหน้าที่แล้วได้

การสิ้นความเป็นพรรคการเมืองมิได้มีผลเป็นลิดรอนสิทธิทางการเมือง

คำพิพากษาที่ประกาศความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพรรคการเมืองและสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค ผู้จัดตั้งพรรค ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคและสมาชิกพรรคคนอื่นๆ ของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามเหตุที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งมีได้รวมถึงเหตุที่บุคคลหนึ่งๆ เข้าไปข้องเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป” การที่กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้สถานะผู้สมัคร ส.ส. หรือ ส.ว. ในนามพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปสิ้นสุดลงก็ดี หรือการที่กลุ่มผู้สมัครแบบไม่สังกัดพรรคถูกวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติการลงสมัครเพราะมีลักษณะเข้าข่ายเป็นกลุ่มสืบทอดหรือแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบไปดังที่อธิบายไว้ในหัวข้อ 5.4 แล้วก็ดี หาใช่เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนแต่อย่างใด³³

อนึ่งเมื่อศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งและประมวลกฎหมายอาญาสเปนที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยพบว่า การห้ามประกอบอาชีพบางอย่างก็ดี การห้ามดำรงตำแหน่งสาธารณะก็ดี หรือแม้แต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี จะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ศาลตัดสินว่ามีการกระทำผิดอาญา โดยสภาพบังคับสองอย่างแรกถือเป็นโทษอุปกรณ์ (Laspenasaccesorias-accessory penalties) ที่มักจะมาพร้อมกับโทษจำคุก ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น ศาลอาจสั่งลงโทษในฐานะโทษประธานหรือโทษอุปกรณ์ก็ได้ ดังนั้น จึงน่าจะสรุปได้ว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้นอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุเดียวคือ เมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นการรวมกลุ่มที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือองค์กรอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายอาญาตามเหตุที่ระบุไว้ในข้อ 1 ส่วนการยุบพรรคด้วยเหตุอื่นในข้อ 2 และข้อ 3 จะไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้เกี่ยวข้องแต่อย่างใด นอกจากนี้ กรณีที่ กกด. ไม่ประกาศรับรองการเป็นผู้สมัคร ส.ส. หรือ ส.ว. นั้น โดยหลักต้องถือว่าเป็นไม่ได้เป็นผลทางกฎหมายโดยตรงจากการยุบพรรค หากแต่เป็นเพราะพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือกลุ่มประชาชนที่เสนอผู้สมัครรายดังกล่าวต้องด้วยลักษณะที่กฎหมายถือว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องหรือสืบทอดกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ศาลได้สั่งยุบไปแล้วนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหาร กรรมการ และสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง สามารถไปลงสมัครในนามพรรคการเมืองอื่นได้ หรือจะสมัครแบบกลุ่มที่มีใช้พรรคการเมืองก็ได้ เพียงแต่ว่าพรรคการเมืองใหม่ก็ดี กลุ่มผู้สมัคร

³³ แหล่งเดิม, หน้า 145.

ที่รวมตัวกันก็ดี ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสืบทอดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป มิเช่นนั้น อาจถูกวินิจฉัยให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเลือกตั้งในคราวนั้นได้

3.2.3 การสิ้นสภาพพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ. 1987 มีการปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน มีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และสร้างกลไกเพื่อรักษาความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง อันเห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของความอยู่รอดและความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ได้บัญญัติหลักระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-party System) หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หลักความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง หลักการคุ้มครองและสนับสนุนพรรคการเมืองและหลักการยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 ว่าด้วยพรรคการเมือง³⁴

“การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยเสรี และการชำระไว้ซึ่งระบบหลายพรรคการเมืองย่อมได้รับความคุ้มครอง

พรรคการเมืองต่างๆ ต้องเป็นประชาธิปไตย ทั้งในด้านอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ โครงสร้างองค์กร และกิจกรรม และจะต้องมีการจัดระบบโครงสร้างภายในที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง

พรรคการเมืองต่างๆ ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐและอาจได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากรัฐภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่อุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลอาจฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นก็ได้ และให้พรรคการเมืองนั้นเป็นอันยุบไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันของเกาหลีใต้ ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับคือ รัฐบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ. 2005 เลขที่ 7683 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 2005 มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้งเมื่อต้นปี ค.ศ. 2008 โดยแบ่งออกเป็น 9 หมวดและหนึ่งบทเฉพาะกาล หมวด 1 หลักทั่วไปว่าด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หมวด 2 ว่าด้วยองค์ประกอบของพรรคการเมืองในแง่หลักเกณฑ์ การบวนการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง หมวด 3 ว่าด้วยการควบรวมพรรคการเมือง หมวด 4 การเข้าร่วมและการลาออกจากพรรคการเมือง หมวด 5

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 165.

การดำเนินงานของพรรคการเมือง หมวด 6 การคุ้มครองกิจกรรมของพรรคการเมือง และข้อห้ามต่างๆ หมวด 7 การสิ้นสุดของพรรคการเมือง และหมวด 8 ว่าด้วยความผิดและโทษ³⁵

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ มาตรา 8 กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีพรรคการเมืองมีอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือกิจกรรมต่างๆ ของพรรคปฏิบัติต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นคร์เดช สุโรษิต เห็นว่ามีข้อสังเกต 2 ข้อได้แก่ (1) นับแต่มีการสอดแทรกบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีการเสนอกติประเภทนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เลยและ (2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ในภาคภาษาอังกฤษที่รับรองการแปลโดยกระทรวงกฎหมายแห่งรัฐ (Ministry of Government Legislation) ใช้คำว่า “Purposes or Activities” ซึ่งเท่ากับเป็นการเน้นย้ำว่า จะมีการยุบพรรคเพราะเหตุการณณ์ครั้งเดียวหรือการกระทำกรรมเดียวไม่ได้

การริเริ่มคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลซึ่งก็คือประธานาธิบดี แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจาก “สภาแห่งรัฐ” (State Council) หรือคณะรัฐมนตรี คำร้องดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อพรรคการเมืองที่ขอให้ศาลสั่งยุบและเหตุผลประกอบหลังจากที่ศาลได้รับคำร้องแล้ว หากศาลเห็นสมควรหรือเมื่อใดที่มีคำขอ ศาลอาจสั่งให้พรรคการเมืองดังกล่าวระงับการดำเนินการใดๆ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะอ่านคำวินิจฉัยก็ได้ในการที่ศาลได้รับคำร้องก็ดี สั่งคุ้มครองชั่วคราวก็ดี หรือมีคำวินิจฉัยแล้วก็ดี ประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องแจ้งเหตุดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองให้กระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญเต็มองค์คณะ (Full Bench) ซึ่งต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 7 ท่าน จากตุลาการที่มีทั้งหมด 9 ท่านและกระบวนการพิจารณาต้องกระทำด้วยวาจา (Oral Arguments) จะพิจารณาจากเอกสารโดยลำพังมิได้ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องโต้แย้งข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ โดยศาลต้องกำหนดวันพิจารณาให้ชัดเจนเป็นการล่วงหน้า และออกหมายเรียกผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ให้มาเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปให้เป็นไปตามเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority) ขององค์คณะ แต่สำหรับการวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดนั้นจะต้องมีตุลาการอย่างน้อย 6 ท่าน ลงมติให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วย โดยคำวินิจฉัยต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้แก่พรรคการเมืองผู้ถูกร้อง รัฐบาลผู้ร้อง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อศาลอ่านคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมส่งผลพรรคการเมืองนั้นเป็นยุบไปนับแต่

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 166.

เวลาดังกล่าวจากนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งลบชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวออกจากทะเบียนพรรคการเมืองและประกาศต่อสาธารณะโดยไม่ชักช้า³⁶

การที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดไปแล้วนั้น หากได้มีผลกระทบต่อสถานะตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารและสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวแต่ประการใด แม้ว่าจะมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเป็นการเลือกตั้งในนามของพรรคก็ตามอีกทั้งบุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกตัดสิทธิในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคใหม่ เป็นสมาชิกหรือแม้แต่เป็นผู้บริหารพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองอื่นแต่อย่างใด เว้นแต่บุคคลนั้นจะถูกดำเนินคดีอาญาและศาลพิพากษาให้จำคุกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก็จะพ้นจากตำแหน่งเพราะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

อนึ่ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้วย่อมผลส่งทางกฎหมาย ดังนี้

(1) ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป และในกรณีเช่นนี้ ให้เหรียญทองของพรรคส่งรายงานค่าใช้จ่ายแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 14 วันและให้นำส่งเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ได้รับไปแล้วคืนให้แก่ ก.ก.ต. โดยเร็วที่สุด

(2) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของพรรคการเมืองดังกล่าวจะถูกนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐโดยไม่สามารถนำไปจัดการตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวได้ ดังเช่นกรณีที่พรรคการเมืองถูกเพิกถอนจากทะเบียน

(3) ห้ามมิให้มีการใช้ชื่อพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นชื่อพรรคใดๆ ได้อีกแบบเด็ดขาดตลอดไป

(4) ห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือ ใช้พรรคการเมืองอื่น โดยมีอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคเหมือนหรือคล้ายคลึงกับของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้วได้เป็นการถาวร

ประเทศเกาหลีได้กำหนดให้ต้องจัดส่งรายงานการดำเนินงานกิจการโดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่นำส่งรายงานการดำเนินงานกิจการต่อ กกต. ภายในวันที่ 31 มกราคม ของทุกปี สำหรับสาขาพรรคการเมืองและภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ของทุกปี สำหรับสำนักงานใหญ่ หากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองไม่นำส่งรายงานการดำเนินงานกิจการหรือรายงานเท็จ มีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

³⁶ ณรงค์เดช สุร โขมยิต. เล่มเดิม. หน้า 175.

เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(1) จำนวนสาขาและสมาชิกของพรรคการเมืองไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนดกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคในเขตมหานคร/จังหวัดไม่น้อยกว่า 5 สาขาจากที่มี 16 เขต สาขาละไม่น้อยกว่า 1,000 คนจำนวนสมาชิกขั้นต่ำถ้าปรากฏเหตุไม่ครบตามจำนวนห้ามมีคำสั่งให้เพิกถอนชื่อพรรคการเมืองนั้นออกจากทะเบียน หากปรากฏช่วง 3 เดือนก่อนการเลือกตั้ง

(2) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้ง 4 ปีติดต่อกัน

(ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จัดตั้งขึ้นเพราะเหตุที่ครบอายุสภา

(ข) การเลือกตั้งหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นที่จัดขึ้นเพราะเหตุที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือ

(ค) การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่จัดขึ้นเพราะเหตุที่ครบอายุสภา³⁷

(3) ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งและได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 2

เมื่อไม่มีผู้สมัครคนใดของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป แต่ไม่รวมถึงการเลือกตั้งซ่อมและไม่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 2 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากการเลือกตั้งหรือร้อยละ 2 ของคะแนนที่ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง³⁸

(4) เมื่อมีการควมรวมพรรคแล้วแต่มิได้ยื่นเอกสารให้ครบถ้วนภายในเวลากำหนดการบวนการเพิกถอนจากทะเบียน

คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบและมีคำสั่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อกำหนด 3 เดือนนับแต่วันที่ตรวจพบเหตุดังกล่าวและมีการแจ้งเตือนแล้ว หากพรรคการเมืองนั้นยังไม่สามารถพิสูจน์จนเป็นที่พอใจแก่ คณะกรรมการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องได้ว่าปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างครบถ้วน คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับชาติ/มหานคร/จังหวัดแล้วแต่กรณีก็จะมีคำสั่งให้สิ้นสภาพพรรคการเมืองได้โดยไม่ชักช้า พรรคการเมืองที่ถูกเพิกถอนสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองประจำกรุงโซลหรือศาลชั้นต้น คดีถึงที่สุดที่ศาลเท่านั้น

³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 168.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 169

ผลของการมีคำสั่งสิ้นสภาพพรรคการเมือง

- (1) ไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐอีกต่อไป
- (2) แม้อดีตผู้บริหารพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคที่ถูกเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จนกว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปแล้ว 1 ครั้ง
- (3) ทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของพรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องจัดการตามที่กำหนดในตราสารจัดตั้งพรรคการเมืองมีเช่นนั้นก็นำส่งกระทรวงการคลัง
- (4) โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง ไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือโทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยความออกคิของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ และเพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา ยิ่งถ้าผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาหรือภูมิหลังที่แตกต่างกัน ก็ยังมีประสิทธิภาพมากเพราะจะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ มาพิจารณาอย่างรอบด้าน

นอกจากนี้แล้วการที่กำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควร คือ 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และตราบใดที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จะไม่มีการถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ประพฤติเสื่อมเสียหรือ บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ใน หน้าที่ (Conflict of Interest) นั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดที่จะบันดาลให้ตน สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

3.2.4 หลักสากลของสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่า

ภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 กติการะหว่างประเทศนี้มีประเทศลงนาม 72 แห่ง และภาคี 165 แห่ง

ICCPR เป็นส่วนหนึ่งของ “International Bill of Human Rights” ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนี้ติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) (หน่วยงานต่างหากจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ซึ่งได้แทนที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติใน พ.ศ. 2549) ซึ่งตั้งขึ้นอย่างถาวร เพื่อพิจารณารายงานตามกำหนดเวลา ที่ส่งเข้ามาโดยรัฐสมาชิกตามข้อตกลงในสนธิสัญญา สมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นจะคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก แต่ไม่ได้เป็นตัวแทนของรัฐใดๆ³⁹

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่ได้กำหนด ดังนี้

ภาค 1 ข้อ 1 บัญญัติว่า “ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน”

ภาค 1 ข้อ 5 บัญญัติว่า “1. ไม่มีใครในกติกานี้ที่อาจนำไปตีความไปในทางจะให้รัฐใด กลุ่มหรือบุคคลใดได้สิทธิที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือกระทำการใดอันมีจุดมุ่งหมายในการทำลายสิทธิหรือเสรีภาพประการใด ที่รับรองไว้ในกติกานี้หรือเป็นการจำกัดสิทธินั้นยิ่งไปกว่าเท่าที่ได้บัญญัติไว้ในกติกานี้ 2. จะต้องไม่มีการจำกัดหรือเลียงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรอง หรือที่มีอยู่ในรัฐภาคีใดในกติกานี้ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย อนุสัญญา กฎระเบียบหรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่ากติกานี้ไม่รับรองสิทธิเช่นนั้น⁴⁰ หรือรับรองสิทธินั้นในระดับที่ต่ำกว่า”

³⁹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

ภาค 3 ข้อ 19 รับรองเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองและการเป็นสมาชิก
ในพรรคการเมืองนั้นเป็นกิจการสาธารณะและและกระบวนการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรม
ต่างๆ ของพรรคการเมืองถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองอย่างหนึ่ง

ภาค 3 ข้อ 25 (ก) ให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐโดยตรง (ข) ให้ประชาชน
มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและ

ภาค 3 ข้อ 22 (1) ยังได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคม
ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน