

“ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย”

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐ
และความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่อง



แนวทางปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

ณรงค์เดช สรุโฆษิต



สถาบันพระปกเกล้า

แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

ณรงค์เดช สรุโฆษิต

สงวนลิขสิทธิ์ 2554

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต.

แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

382 หน้า.

1. ไทย--การเมืองและการปกครอง. 2. รัฐธรรมนูญ--ไทย--การเมือง. 3. พรรคการเมือง--ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN : 978-974-449-593-8

สวพ.54-16-700.200

พิมพ์ครั้งที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2554 จำนวน 700 เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9600 โทรสาร 02-143-8176
เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

คณะผู้จัดทำ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
นางสาววลัยพร ล้ออัศจรรย์
นางสาวเมตตาทราย สัมจิน

ออกแบบปก และจัดประกอบหน้า นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

พิมพ์ที่ บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225



คำนำสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า มีภารกิจหลักในการศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้ อันเกี่ยวเนื่องกับการเมืองการปกครองไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งจะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน หนังสือ “แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง” นี้ เป็นผลงานในโครงการวิจัยชุด “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” โดยทีมงานวิจัยดังกล่าวมุ่งศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการปรับระบบการบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคมให้มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งข้อค้นพบและข้อเสนอแนะในงานวิจัยนี้ น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป

(3)

สถาบันฯ ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต ที่ได้สร้างสรรค์ผลงานวิจัยชิ้นนี้ขึ้น และหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจต่อไป

สถาบันพระปกเกล้า
กรกฎาคม 2554



คำนำ

การยุบพรรคการเมืองเคยเป็นประเด็นที่สังคมไทยมิได้ใส่ใจใคร่รู้ นัก ตราบจนกระทั่งมีการเสนอคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองใหญ่ คือ พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2549 ส่งผลให้ประเด็นนี้กลายเป็นประเด็นร้อนดึงดูดความสนใจต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอันเป็นจุดเริ่มของการอ่าน ค้นคว้า และพัฒนาต่อมาเป็นงานวิจัยนี้

(4) รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นเพียงการศึกษาขั้นต้นซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์สังเคราะห์องค์ความรู้ที่ปรากฏในหนังสือสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหลายโดยยังมีอีกหลายแง่มุมที่จำเป็นต้องค้นคว้าเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่ไม่ได้ปรากฏในรูปข้อเขียน การสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยของบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักการเมือง กกต. ฯลฯ จึงจำเป็นต้องดำเนินการในลำดับถัดไป เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะที่ครบถ้วน สมบูรณ์ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย และสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาในระบบการเมืองไทยได้อย่างแท้จริง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับการสนับสนุน ความช่วยเหลือและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์จากหลายท่าน อาทิ สถาบันพระปกเกล้า ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์เข้มทอง ต้นสกุล รุ่งเรือง คุณ Kate Cho แห่ง กกต. เกาหลีใต้ คุณ Tatyana Mychelova แห่ง Venice Commission คุณวรรณิภา แยมรับบุญ และคุณวลัยพร ล้ออัศจรรย์ ตลอดจนอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามไว้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองทุกฝ่าย จะเปิดใจรับข้อวิเคราะห์วิจารณ์ในงานวิจัยฉบับนี้ไว้พิจารณา ซึ่งแน่นอนว่า ย่อมมีจุดบกพร่อง ข้อผิดพลาด ความคลุมเครือหรือตื้นเขิน และอีกหลายๆ มุมที่มองข้ามไป ผู้วิจัยขออภัย และใคร่ขอความกรุณาท่านได้โปรดแนะนำให้ผู้วิจัยทราบด้วย เพื่อการปรับปรุงผลงานชิ้นนี้ในกาลต่อไป

ณรงค์เดช สรุโฆษิต

สภานิติบัญญัติ

แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
(Executive Summary)



1. สภาพปัญหาของการยุบพรรคการเมืองไทย

นับแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ต่อเนื่องถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จวบจนปัจจุบัน มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบหรือถูกประกาศให้สิ้นสภาพไปแล้วจำนวนรวมทั้งสิ้น 123 พรรค¹ นำมาซึ่งข้อวิจารณ์และปัญหาหลายประการ ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้จำแนกปัญหาออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ อันได้แก่

1.1 ปัญหาในระบบพรรคการเมืองและระบบการเมืองไทย

(6) การยุบพรรคการเมืองนำมาซึ่งปัญหาในระบบพรรคการเมืองและการเมืองไทย 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมือง (Political Pluralism) ในสังคมไทย ซึ่งสวนทางกับหลักการอันเป็นที่ยอมรับระดับสากลในรัฐประชาธิปไตยทั้งหลายที่มุ่งรักษาความหลากหลายในสังคม

ประการที่สอง เป็นการปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้สมัคร ส.ส. เพราะรัฐธรรมนูญไทยมีเงื่อนไขบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองจึงเท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในฐานะผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และเจตนารมณ์ทางการเมืองตรงกันกับประชาชนผู้นั้น

ประการที่สาม เป็นการทำลายตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน (Political Linkage) อันเป็นหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็น ส.ส. ซึ่งกำลังทำหน้าที่ตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชนในระบบการเมืองอย่างเป็นทางการ

¹ ข้อมูล ณ วันที่ 19 ตุลาคม 2553; ส่วนพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปด้วยความสมัครใจหรือการยุบไปควบรวมกับพรรคการเมืองอื่น แต่เพราะด้วยเทคนิคทางกฎหมายจึงต้องอาศัยกระบวนการยุบพรรคการเมืองจำนวน 12 พรรคนั้น อยู่นอกเหนือขอบเขตเนื้อหาของงานวิจัยนี้

ประการต่อมา เป็นการทลายโอกาสที่พรรคการเมืองไทยจะพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันในระบบการเมืองกล่าวคือ ในประเทศประชาธิปไตยที่ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันในระบบการเมืองที่แยกออกจากตัวบุคคลผู้เป็นแกนนำของพรรคการเมืองทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ซึ่งต่างจากกรณีของไทยในหลายพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ พรรคการเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะมียุคกำเนิดอย่างไร และไม่ว่าสภาพข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบันเกี่ยวกับการบริหารงานของพรรคการเมืองนั้นๆ จะเป็นเช่นไร ก็ล้วนแล้วแต่มีโอกาสดังกล่าวที่จะพัฒนาไปสู่สถานะการเป็น “สถาบัน” ได้ ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองปัจจุบันก็กำหนดมาตรการหลายอย่างที่จะส่งเสริมให้พรรคการเมืองพัฒนาไปสู่จุดนั้นได้ ภายใต้สภาพการณ์ที่ว่า พรรคการเมืองต้องสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรที่จะให้เกิดการพัฒนาตนเอง ดังนั้น การยุบพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนให้มีผู้แทนในสภา เพียงเพราะเหตุกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ทำหน้าที่บางอย่าง จึงเท่ากับเป็นการทลายโอกาสที่พรรคการเมืองไทยจะพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบัน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อระบบการเมืองไทยในระยะยาว

ประการสุดท้าย เป็นชนวนบ่มเพาะปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทยในระยะที่ผ่านมาให้ลุกลามบานปลายยิ่งขึ้น เนื่องจาก ผู้มีอำนาจทางการเมืองไทยทุกฝ่ายต่างพยายามใช้กลไกการยุบพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือกำจัดศัตรูคู่แข่งทางการเมือง โดยอาศัยช่องทางที่กฎหมายไทยกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างกว้างขวางมาก และปราศจากกลไกทางวิธีพิจารณาที่ประกันมิให้มีการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย การยุบพรรคการเมืองของไทยจึงกลายเป็นเครื่องมือสลายการรวมกลุ่มของนักการเมืองในพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เป็นกลไกเปลี่ยนแปลงการจับคู่ทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล และถูกใช้เป็นอาวุธเพื่อการตอบโต้ทางการเมือง

(7)

การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำจัดศัตรูทางการเมืองนี้เองเป็นหนึ่งในหลายสาเหตุที่ทำให้ปัญหาความขัดแย้งแบ่งเป็นฝักฝ่าย สีเหลือง – แดง ในสังคมไทยยิ่งลุกลามบานปลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความผิดปกติหลายอย่างเกี่ยวกับการดำเนินคดียุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา บางกรณีก็ดำเนินการอย่างรวดเร็ว และไม่เคร่งครัดในเรื่องข้อบกพร่องทางวิธีพิจารณามากนัก แต่บางกรณีกลับเป็นตรงกันข้าม ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินการต่างๆ จะกระทำโดยสุจริตและถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ทำให้สาธารณชนโดยเฉพาะที่อยู่ในช่วงตรงกันข้ามเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความสุจริตและเที่ยงธรรมของนายทะเบียน กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

เหตุยุบและสิ้นสภาพพรรคการเมือง กระบวนการ และผลของการยุบพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองไทยนั้น มีปัญหาในเชิงหลักการ ทั้งจากมุมมองในมิติรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองและระบบการเมืองไทย และจากมุมมองในมิตินิติศาสตร์ทั้งในประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และจากมุมมองในมิติความเหมาะสมของนิตินโยบาย (Legal Policy) ดังนี้

1.2.1 ปัญหาในเชิงหลักการ ได้แก่

- (1) เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง ได้แก่ (ก) เหตุที่ไม่สามารถดำเนินการจัดหาสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 5,000 คน กระจายไปในทุกภาค และจัดตั้งสาขาพรรคในทุกภาค 4 ภาค 4 สาขา ภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง (ข) เหตุที่มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี และ (ค) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย
- (2) เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ได้แก่ (ก) เหตุที่ไม่ยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และ (ข) การไม่ยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง หรือยื่นรายงานที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และ (ค) กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ทั้งในเรื่องการรับคนต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิกหรือปล่อยให้ยุ่งเกี่ยวกับกิจการของพรรค การที่พรรคการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการได้มาซึ่ง ส.ว. การที่พรรคการเมืองรับบริจาค โดยรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการรับบริจาคจากต่างด้าว รวมทั้งการที่พรรคการเมืองใส่ความว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองอื่น กระทำผิดกฎหมายพรรคการเมืองโดยปราศจากมูลความจริง ตลอดจน

ข้อห้ามอื่นๆ ตามกฎหมายเลือกตั้ง

ส่วนเหตุยุบพรรคการเมืองเพราะสมาชิกหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น แม้เป็นกรณีที่บัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสองก็ตาม แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่า เป็นหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐ และหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จึงจัดไว้ในกลุ่มที่มีปัญหาในเชิงหลักการนี้ด้วย

- (3) ผลของการยุบพรรคการเมือง ได้แก่ กรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งตามมาตรา 237 วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กรรมการบริหารพรรคทั้งคณะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปพร้อมกับการยุบพรรค หรือกรณีตามมาตรา 98 ของกฎหมายพรรคการเมืองที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(9)

1.2.2 ปัญหาจากการใช้และการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ซึ่งได้รับการขยายความโดยมาตรา 94 (1) (3) และ (4) นั้น เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับหลักการยุบพรรคการเมืองที่ได้รับการยอมรับในประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมทั้งหลายและสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี ด้วยความที่ถ้อยคำที่บัญญัติเป็นกฎหมายมีลักษณะกว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจง จึงเคยเกิดกรณีที่มีการตีความแบบขยายความ ส่งผลให้หลายฝ่าย โดยเฉพาะนักวิชาการ เห็นว่า เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักการตีความรัฐธรรมนูญและขัดกับหลักตรรกะ รวมทั้งยังมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ การประเมินสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ “ความร้ายแรง” ของพฤติกรรมหรือการกระทำของพรรคการเมือง กรรมการบริหาร หรือสมาชิกพรรคอันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคต่างๆ ในคดีที่ผ่านมา ก็ยังต้องด้วยข้อสงสัยว่า เป็นไปตามมาตรฐานในศาลของประเทศประชาธิปไตยดั้งเดิมและศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือไม่

ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง นับตั้งแต่ขั้นตอนของนายทะเบียน กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมา ก็มีข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ว่า มิได้เคารพต่อสิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาล และสิทธิที่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมของบรรดาผู้ได้รับผลกระทบจากการยุบพรรคการเมือง เช่นเดียวกันกับผลทางกฎหมายของการยุบพรรคการเมืองในบางประการก็ไม่น่าจะเป็นการตีความและปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเหมาะสม

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและยุบพรรคการเมือง

1.3.1 การขาดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมพรรคการเมืองหรือการไม่นำมาตรการที่มีอยู่แล้วมาใช้บังคับ

(10)

รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากการยุบพรรคการเมือง อาทิ การสั่งให้มติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองเป็นอันยกเลิกไป การสั่งการให้พรรคการเมืองหรือบุคคลใดๆ เลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญ การสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมือง การสั่งให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ รัฐอาจนำมาใช้เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกิจการภายในของพรรคการเมือง รวมทั้งพฤติกรรมของหัวหน้า กรรมการบริหาร และสมาชิกพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้

แต่ที่ผ่านมา องค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายกลับมิได้พิจารณาปรับใช้มาตรการดังกล่าวแทนการยุบพรรคการเมือง ใดๆ ที่เห็นได้ชัดว่า มาตรการเหล่านี้มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพของกรรมการบริหารพรรคการเมือง น้อยกว่าการยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะ ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายพรรค การเมืองไทยไม่เปิดช่องให้มีการเลือกใช้มาตรการอย่างยืดหยุ่นและเหมาะสมเป็นธรรมตามควรแก่กรณีได้

1.3.2 การขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้การยุบพรรคการเมือง เกิดสภาพบังคับที่แท้จริง

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมการเมืองไทยในระยะสาม-สี่ปีมานี้ ชี้ชัดแล้วว่า การยุบพรรคการเมืองมิได้ส่งผลในทางปฏิบัติสมดังเจตนาของ “ผู้มีอำนาจ” ที่ต้องการสลายขั้วพรรคการเมืองเดิมที่เป็นปฏิปักษ์เลย หัวหน้าเงาของพรรคการเมือง ยังคงสั่งการ ตัดสินใจว่าพรรคจะเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคการเมืองใดหรือไม่ กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีในสัดส่วนของพรรค และตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของพรรค แม้ว่าผู้วิจัยจะไม่เห็นด้วยกับการยุบพรรคการเมืองแทบทุกคดีที่ผ่านมา แต่ก็ตระหนักว่า สภาพข้อเท็จจริงเช่นนี้สะท้อนช่องโหว่ของกฎหมายไทยที่มีอาจทำให้การยุบพรรคการเมืองเกิดสภาพบังคับที่แท้จริง

2. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเบื้องต้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ดังต่อไปนี้²

(11)

2.1 มาตรการเฉพะหน้า: ตีความและใช้บังคับกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ-หลักนิติธรรมและหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในเบื้องต้น การใช้และการตีความกฎหมายของนายทะเบียน กกต. และศาลรัฐธรรมนูญ ต้องเคารพหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 237 วรรคสอง

2.2 มาตรการระยะยาว: แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550)

(1) ปรับปรุงความในมาตรา 68 วรรคสี่ โดยกำหนดให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองผู้ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการยุบ

² อาจมีการปรับปรุงหลังจากการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทั้งหลาย และนักวิชาการทั้งทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์อีกหลายท่าน ซึ่งจะดำเนินการในโครงการวิจัยถัดไป

พรรคการเมืองดังกล่าวถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

- (2) ยกเลิกความในมาตรา 237 วรรคสอง การยุบพรรคการเมืองเพราะผู้สมัครเลือกตั้ง ส.ส. ในนามของพรรคกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง
- (3) เพิ่มบทบัญญัติใหม่ในหมวด 10 ศาล ส่วนที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอื่นที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
- (4) ปรับปรุงมาตรา 216 วรรคแรก โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก “เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น” จากเดิมที่ระบุว่า “เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

(12)

2.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2550

- (1) อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - ปรับปรุงมาตรา 91 วรรคสอง มาตรา 93 วรรคสอง และมาตรา 95 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาการสิ้นสภาพพรรคการเมืองและการเสนอคำร้องเพื่อยุบพรรคการเมือง ส่วนนายทะเบียนพรรคการเมืองให้เป็นองค์กรรอง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมพรรคการเมืองในเรื่องอื่นๆ ทั่วไป ทั้งนี้ เมื่อมีการร้องเรียนหรือนายทะเบียนพบเหตุต้องสงสัยว่า มีพรรคการเมืองเข้าข่ายต้องสิ้นสภาพหรือต้องด้วยเหตุยุบพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องต่อ กกต. เพื่อพิจารณา
 - กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจในการวินิจฉัยให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปก็ดี อำนาจในการเสนอคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญก็ดี เป็นอำนาจของ กกต. มิใช่ อำนาจร่วมกัน (Co-decision) ของ นายทะเบียนและ กกต. ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) เหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

- ยกเลิกเหตุสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามมาตรา 91 (1) เพราะไม่สามารถหาสมาชิกได้ครบ 5,000 คน หรือมีสาขาพรรคครบทุกภาค
- ลดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำอันเป็นเหตุสิ้นสภาพตามมาตรา 91 (2) ให้เหลือ 15 คนดังเช่นกฎหมายพรรคการเมือง 2541
- ปรับปรุงเหตุสิ้นสภาพตามมาตรา 91 (4) การไม่เรียกประชุมใหญ่หรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยขยายระยะเวลาออกไปเป็นสองปี

(3) การพิจารณาให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ

- ปรับปรุงมาตรา 91 โดยเพิ่มหลักการใหม่ อันได้แก่
 - (ก) ห้ามมิให้นายทะเบียนประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพในช่วงเวลา 90 วันก่อนวันที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระ หรือนับแต่วันที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงวันเลือกตั้ง
 - (ข) ให้การประกาศว่าพรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองมีผลตั้งแต่วันที่นายทะเบียนออกประกาศเป็นต้นไป
 - (ค) ให้สมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกประกาศให้สิ้นสภาพไปจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน สามารถร้องคัดค้านต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(13)

(4) เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง

- ยกเลิกเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 93 กรณีรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกรณีการใช้จ่ายและรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง
- ปรับปรุงเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 94 (1) โดยตัดข้อความตอนท้ายที่ว่า “หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว” ออกไป
- ปรับปรุงเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 94 (2) การยุบพรรคเพราะฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง โดยเพิ่มองค์ประกอบเรื่องความร้ายแรงและผลกระทบในวงกว้าง ได้แก่ (ก) พฤติกรรมการฝ่าฝืน

กฎหมายต้องร้ายแรง และ (ข) ส่งกระทบต่อความสุจริตและ
เที่ยงธรรมของการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

- ปรับปรุงเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 94 (3) “**กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ**” โดยตัดคำว่า “**อันอาจ**” ออกไป
- ปรับปรุงเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 94 (4) โดยตัดคำว่า “**อันอาจ**” ออกไป สำหรับกรณีภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร และโดยการเพิ่มองค์ประกอบเรื่องความร้ายแรงในกรณีกระทำการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- ยกเลิกเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 94 (5) ทั้งอนุมาตรา
- ยกเลิกเหตุยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 104 วรรคสาม

(5) ผลของการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

(14)

- ปรับปรุงมาตรา 97 ใหม่ โดยกำหนดให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งปล่อยปละละเลย มิได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และเป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองดังกล่าวต้องสิ้นสภาพไป จะจดแจ้งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ได้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป

(6) ผลของการยุบพรรคการเมือง

- ปรับปรุงมาตรา 98 ใหม่ โดยกำหนดให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งเป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบไป ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น
- เพิ่มหลักการใหม่ ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองแทนที่ (Substitute Organization) พรรคการเมืองที่ถูกยุบไป ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบไปเพราะเหตุกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเหตุกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรเท่านั้น

ในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว ให้ กกต. เสนอเรื่องผ่านอัยการสูงสุด เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองแทนที่นั้นได้เลย โดยไม่ต้องรอให้มีพฤติการณ์การกระทำความผิดอื่นๆ ขึ้นใหม่

(7) การควบคุมพรรคการเมือง

- ปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นการใช้อำนาจรัฐ ควบคุมกิจการของพรรคการเมืองใหม่เสียทั้งหมด โดยเพิ่ม มาตรการการลด และงดการจัดสรรเงินสนับสนุน การกำหนดให้ กรรมการบริหารพรรคต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อ กกต. และ ต่อพรรคการเมือง และการขยายเหตุในการเสนอเรื่องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหาร พรรคการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่ง

2.2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

- (1) ยกเลิกความในมาตรา 103 วรรคสอง เพื่อให้สอดคล้องกับการยกเลิก บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 วรรคสอง และการปรับปรุง กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 94 (2)
- (2) ยกเลิกความในมาตรา 140 วรรคสี่ ซึ่งกำหนดให้การใส่ความหรือ กลั่นแกล้งผู้สมัคร ส.ส. ถือเป็นกรกระทำที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง ของรัฐอันเป็นหนึ่งในเหตุยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรค การเมือง
- (3) ยกเลิกความในมาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งกำหนดเหตุยุบพรรค การเมืองอันเนื่องมาจากการเรียกหรือรับผลประโยชน์เพื่อลงสมัคร หรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือการส่งสมาชิกลงสมัครเพื่อประโยชน์ ของผู้อื่นหรือพรรคการเมืองอื่นในการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์คะแนน เสียขัณฑ์ต่ำร้อยละ 20 ในกรณีที่มีผู้สมัครรายเดียว
- (4) ปรับปรุงความในมาตรา 163 บทเฉพาะกาลซึ่งให้ถือว่าผู้ถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายเดิมเป็นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตาม กฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยตัดข้อความว่า “หรือประกาศคณะปฏิรูป

(15)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุข ฉบับที่ 27 เรื่อง การแก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับ
ที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2549” ออกไป

2.2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ

- (1) กำหนดให้มีหมวดหมู่ว่าด้วยการพิจารณาคดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง
เป็นการเฉพาะ ซึ่งคดียุบพรรคการเมืองจะเป็นหนึ่งในประเภทคดีย่อย
- (2) บัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและสิทธิใน
การต่อสู้คดีของผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีคดียุบพรรคการเมือง ต้องไม่จำกัดแต่เฉพาะ
นิติบุคคลพรรคการเมือง หากแต่จะต้องให้สิทธิแก่บุคคลที่เข้าข่าย
ถูกห้ามดำรงตำแหน่งต่างๆ อันเนื่องมาจากการที่ศาลสั่งยุบ
พรรคการเมืองด้วย
- (3) บัญญัติรับรองหลักการ การวินิจฉัยสั่งยุบพรรคการเมือง ต้องมี
คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สองในสามของจำนวนตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญทั้งหมดที่เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าว

(16)



สารบัญ

เรื่อง	หน้า	
คำนำ	(4)	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(5)	
สารบัญ	(17)	
คำย่อที่ใช้อ้างอิง	(27)	
บทนำ: ระเบียบวิธีวิจัย	1	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2	
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5	<u>(17)</u>
3. สมมุติฐาน	5	
4. ขอบเขตการศึกษาวิจัย	6	
5. ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย	6	
6. ขั้นตอนการศึกษาวิจัย	6	
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7	
8. หลักเกณฑ์การคัดเลือกประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ	8	
8.1 การมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับพรรคการเมือง	8	
8.2 การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนหรือจดทะเบียนจัดตั้ง	9	
8.3 การมีบทบัญญัติและคดีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	11	
8.4 การเป็นต้นแบบศึกษาเปรียบเทียบในการจัดทำร่างกฎหมายพรรคการเมืองไทย	12	
8.5 ประวัติศาสตร์และบริบททางการเมือง	12	
8.6 ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล	15	
บทที่ 1 กฎหมายและการยุบพรรคการเมืองของไทย	19	
1. ภาพรวมของการสิ้นสุดลงของพรรคการเมืองไทย	21	
2. การสิ้นสภาพพรรคการเมือง	23	
3. การยุบพรรคการเมือง	24	
3.1 การยุบพรรคการเมืองกรณีทั่วไปตามมาตรา 93	24	

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
3.2 การยุบพรรคการเมืองกรณีกระทำผิดร้ายแรงตามมาตรา 94	25
3.3 ผลของการยุบพรรคการเมืองต่อผู้บริหารและบุคคลทั่วไป	27
4. ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง	29
5. สถิติการยุบพรรคการเมือง	30
บทที่ 2 สภาพปัญหาหลักของการยุบพรรคการเมืองไทย	35
1. ปัญหาของการยุบพรรคการเมืองที่มีต่อระบบพรรคการเมืองและระบบการเมืองไทย	36
1.1 การยุบพรรคการเมืองมีผลเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมืองในสังคมไทย	36
1.2 การยุบพรรคการเมืองเท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในฐานะผู้สมัคร ส.ส.	38
1.3 การยุบพรรคการเมืองเป็นการทำลายตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน	40
1.4 การยุบพรรคการเมืองเป็นการทำลายโอกาสที่พรรคการเมืองไทยจะพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันในระบบการเมือง	41
1.5 การยุบพรรคการเมืองกลายเป็นชนวนบ่มเพาะปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทยในระยะที่ผ่านมาให้ลุกลามบานปลายยิ่งขึ้น	44
2. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของการยุบพรรคการเมือง	48
2.1 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	48
2.2 พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	51
2.3 ปัญหาเชิงหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	55
2.4 ปัญหาจากการใช้และการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย	57
3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและยุบพรรคการเมือง	58
3.1 การขาดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมพรรคการเมืองหรือไม่นำมาตราการที่มีอยู่แล้วมาใช้บังคับ	58
3.2 การขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้การยุบพรรคการเมืองเกิดสภาพบังคับอย่างแท้จริง	60

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	63
1. ข้อมูลพื้นฐาน	64
1.1 โครงสร้างทางการเมือง	64
1.2 ระบบพรรคการเมือง	67
1.3 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง	69
2. บทนิยาม เอกสิทธิ์ และการสิ้นสุดสถานะ “พรรคการเมือง”	72
2.1 บทนิยามพรรคการเมือง	73
2.2 เอกสิทธิ์ของพรรคการเมือง	74
2.3 เหตุแห่งการสิ้นสุดสถานะพรรคการเมือง	76
2.4 ขั้นตอนการพิจารณาสถานะพรรคการเมือง	78
2.5 ผลของการสิ้นสุดสถานะ “พรรคการเมือง”	79
3. เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง	80
3.1 เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย	81
3.2 เป็นภัยคุกคามการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	82
3.3 การประเมินเหตุยุบพรรคการเมืองตามข้อ 3.1 และ 3.2	83
4. ขั้นตอนการพิจารณายุบพรรคการเมือง	89
4.1 การริเริ่มคดียุบพรรคการเมือง	89
4.2 การพิจารณารับคำร้อง	91
4.3 การสืบข้อเท็จจริงก่อนกระบวนการพิจารณาหลัก	92
4.4 การกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราว	93
4.5 การดำเนินกระบวนการพิจารณาหลัก	93
4.6 การประชุมปรึกษาเพื่อลงมติและทำคำวินิจฉัย	94
4.7 การขอให้ศาลพิจารณาใหม่	97
4.8 การบังคับตามคำวินิจฉัย	98
5. ผลของการสั่งยุบพรรคการเมือง	99
5.1 สถานะ “พรรคการเมือง” สิ้นสุดลง	99
5.2 การห้ามมิให้มีพรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป	100
5.3 สมาชิกภาพของ ส.ส. และสมาชิกสภาทุกระดับที่สังกัดพรรคการเมือง อาจสิ้นสุดลง	101
5.4 บัญชีรายชื่อและสถานะผู้สมัครเลือกตั้งของพรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดลง	105

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
5.5 การยุบพรรคมิได้มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมือง	106
5.6 การห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมใดๆ อันเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	107
6. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการยุบพรรคการเมือง	108
6.1 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	108
6.2 การยุบพรรคคอมมิวนิสต์ KPD มิได้ละเมิดหลักการรวมชาติเยอรมนี	109
6.3 มาตรการยุบพรรคการเมืองมิได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน	111
7. มาตรการอื่นในการควบคุมพรรคการเมือง	112
บทที่ 4 กฎหมายสเปนเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	115
1. ข้อมูลพื้นฐาน	116
1.1 โครงสร้างทางการเมือง	116
1.2 ระบบพรรคการเมือง	120
1.3 กลุ่มก่อการร้าย ETA และพรรค Batasuna	122
1.4 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง	124
2. เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง	126
2.1 การกระทำความผิดอาญาฐานองค์กรหรือสมาคมที่มีชอบ ด้วยกฎหมาย	128
2.2 การละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy)	130
2.3 การสมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง	133
2.4 ความแตกต่างของเหตุยุบพรรคตามข้อ 2.1 และ 2.3	136
3. ขั้นตอนการพิจารณายุบพรรคการเมือง	138
3.1 การพิจารณายุบพรรคการเมืองที่มีชอบด้วยกฎหมาย	140
3.2 การพิจารณายุบพรรคการเมืองด้วยเหตุอื่นๆ	140
3.3 กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ	143
4. ผลของการสั่งยุบพรรคการเมือง	145
4.1 การสิ้นสุดสถานะนิติบุคคล “พรรคการเมือง”	145
4.2 การห้ามมิให้มีพรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป	146
4.3 การยุบพรรคมิได้กระทบต่อสถานภาพ ส.ส. และ ส.ว. ที่เคยสังกัดพรรคการเมืองนั้น	147

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
4.4 สถานะผู้สมัคร ส.ส. และ ส.ว. ของพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลง	147
4.5 การยุบพรรคการเมืองมีได้มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิทางการเมือง	149
5. ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติว่าด้วยการยุบพรรคการเมือง	151
5.1 การยุบพรรคไม่ขัดต่อหลักการห้ามฟ้องซ้ำคดีอาญาในความผิดเดียวกัน	151
5.2 เหตุยุบพรรคไม่ขัดต่อหลักกฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง	153
5.3 เหตุยุบพรรคไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อย่างร้ายแรง	155
5.4 มาตรการยุบพรรคไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน	156
6. มาตรการอื่นในการควบคุมพรรคการเมือง	156
บทที่ 5 กฎหมายเกาหลีใต้เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง	159
1. ข้อมูลพื้นฐาน	160
1.1 โครงสร้างทางการเมือง	160
1.2 ระบบพรรคการเมือง	162
1.3 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง	165
2. การเพิกถอนจากทะเบียนพรรคการเมือง	167
2.1 เหตุแห่งการเพิกถอนจากทะเบียน	167
2.2 กระบวนการเพิกถอนจากทะเบียน	170
2.3 ผลของการเพิกถอนจากทะเบียน	171
2.4 ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการเพิกถอนจากทะเบียน	172
3. การยุบพรรคการเมือง	174
3.1 เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง	174
3.2 กระบวนการยุบพรรคการเมือง	174
3.3 ผลของการยุบพรรคการเมือง	176
4. มาตรการอื่นในการควบคุมพรรคการเมือง	177
บทที่ 6 ปัญหาการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	179
1. หลักการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	180
1.1 รัฐธรรมนูญมีได้รับรองเสรีภาพเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในลักษณะ เด็ดขาดที่รัฐจะจำกัดมิได้	181
1.2 การสิ้นสภาพเป็นลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่ม	184
1.3 หลักการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	186

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
2. การสิ้นสภาพเพราะเหตุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรคการเมือง	188
2.1 หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพตามมาตรา 91 (1)	188
2.2 หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพตามมาตรา 91 (3) และความแตกต่างจากมาตรา 91 (1)	191
2.3 ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์จำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรค	192
2.4 บทวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักเกณฑ์จำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรค	201
3. การสิ้นสภาพเพราะเหตุไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.	208
3.1 ปัญหาในอดีตเกี่ยวกับการเลิกพรรคการเมืองเพราะไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง	208
3.2 หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพตามมาตรา 91 (2)	210
3.3 ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไม่ส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้ง ส.ส.	212
3.4 บทวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเหตุสิ้นสภาพเพราะไม่ส่งสมาชิกลงเลือกตั้ง	219
4. การสิ้นสภาพเพราะเหตุไม่เรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง	222
4.1 หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพเพราะเหตุไม่เรียกประชุมใหญ่	222
4.2 หลักเกณฑ์การสิ้นสภาพเพราะเหตุไม่ดำเนินกิจกรรมใดๆทางการเมือง	225
4.3 ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การไม่เรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง	226
4.4 บทวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเหตุสิ้นสภาพเพราะไม่เรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง	229
5. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	233
5.1 องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสภาพพรรคการเมือง	233
5.2 ปัญหาผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	236
5.3 ปัญหาการวินิจฉัยให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพในช่วงเวลาใกล้วันเลือกตั้ง	238
5.4 ความไม่ชัดเจนของวันสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง	239

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 7 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง	243
1. หลักเกณฑ์การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง	245
2. ข้อควรพิจารณา	249
2.1 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ: เพื่อแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงอันเป็นปัญหาเรื้อรังในระบบการเมืองไทย	249
2.2 ลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองไทย	250
2.3 กฎหมายต่างประเทศ	251
3. บทวิเคราะห์วิจารณ์การใช้และการตีความเหตุยุบพรรคข้อนี้	251
3.1 การวินิจฉัยให้พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบในการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลมิได้ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป	251
3.2 การสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งนั้นไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน	254
3.3 การตีความให้การกรรมการบริหารพรรคมีความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่นโดยไม่อาจโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้นั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลผู้กระทำ	257
3.4 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะราย ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค	262
3.5 การตีความให้มีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน	264
3.6 การตีความให้คำวินิจฉัยของ กกต. เป็นที่สุด และมีผลผูกพันการวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ	266
3.7 ศาลรัฐธรรมนูญเลือกใช้นิติวิธีการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม	274
3.8 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะราย ไม่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี	280
4. บทวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดให้มีเหตุยุบพรรคการเมืองข้อนี้	281
4.1 ความไม่เหมาะสมในด้านหลักการ	281
4.2 ความไม่สอดคล้องกับบริบทการเมืองไทย	286

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 8 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองเพราะเหตุรายงานกิจการและรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน	289
1. หลักเกณฑ์ในการนำส่งรายงานกิจการตามมาตรา 42	290
2. หลักเกณฑ์ในการนำส่งรายงานเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามมาตรา 82	293
3. วิธีการและกำหนดเวลานำส่งรายงานกิจการและรายงานเงินสนับสนุน	297
4. ข้อควรพิจารณา: หน้าที่จัดส่งรายงานกิจการและรายงานการเงินของการรวมกลุ่มในลักษณะอื่นๆ ตามกฎหมายไทย	300
5. ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการยุบพรรคเพราะเหตุรายงานกิจการ	301
5.1 เหตุผลในการกำหนดหน้าที่จัดส่งรายงานกิจการ	301
5.2 กฎหมายของต่างประเทศ	301
6. บทวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการยุบพรรคเพราะเหตุรายงานกิจการ	304
6.1 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและนโยบายการกำหนดหน้าที่ให้จัดส่งรายงานกิจการ	305
6.2 ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน	305
6.3 เหตุผลอื่นๆ	307
7. ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการยุบพรรคเพราะเหตุรายงานเงินสนับสนุน	308
7.1 นโยบาย (Legal Policy) การให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง	308
7.2 กฎหมายของต่างประเทศ	310
8. บทวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการยุบพรรคเพราะเหตุรายงานเงินสนับสนุน	314
8.1 ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง	314
8.2 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ	315
8.3 ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน	316
8.4 เหตุผลอื่นๆ	319
9. มาตรการทางเลือกอื่นแทนการยุบพรรคการเมือง	320
9.1 การลด งด หรือเรียกคืนเงินสนับสนุน	320
9.2 การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่งอย่างลูกหนี้ร่วม	321

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
9.3 การสั่งให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่ง	322
บทที่ 9 ข้อเสนอแนะเบื้องต้น	325
1. มาตรการเฉพาะหน้า: ดีความและใช้บังคับกฎหมายให้สอดคล้องกับ หลักนิติรัฐ-หลักนิติธรรมและหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	326
2. มาตรการระยะยาว: แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	327
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550)	327
2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550	328
2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550	331
2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	331
บรรณานุกรม	333



สารบัญตาราง

เรื่อง	หน้า
ตารางที่ 1: การคัดเลือกประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ	17
ตารางที่ 2: สถิติการยุบพรรคการเมืองจำแนกตามสาเหตุ	33
ตารางที่ 3: จำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและ/หรือสาขาพรรคการเมือง	197
ตารางที่ 4: เหตุสิ้นสภาพเพราะไม่ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง	216
ตารางที่ 5: ประเทศที่กำหนดให้ต้องจัดส่งรายงานกิจการหรือสิ่งที่อาจเทียบเคียงกันได้	302
ตารางที่ 6: ประเทศที่อาจยุบเลิกพรรคการเมืองเพราะทำผิดเกี่ยวกับเงินสนับสนุนหรือรายงานการเงิน	312
ตารางที่ 7: ข้อเสนอการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง	328

(26)



คำย่อที่ใช้อ้างอิง

การอ้างอิงทั่วไป

- “ร.ธ.น.” แทนคำว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
(เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น)
- “พ.ร.ป.” แทนคำว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- “ศ.ร.” แทนคำว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- “รจ.” แทนคำว่า ราชกิจจานุเบกษา [ล. = เล่ม, ต. = ตอน, น. = หน้า]
- “ICCPR” แทนคำว่า International Covenant on Civil and Political Rights
(กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)
- “ECHR” แทนคำว่า European Convention for the Protection of Human Rights
and Fundamental Freedoms
(อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป)
- “GLJ” แทนคำว่า German Law Journal
<<http://www.germanlawjournal.com/>>
- “§” แทนคำว่า Section (มาตรา); §§ - พหุพจน์
- “art.” แทนคำว่า Article (มาตรา); art. (s) – พหุพจน์

การอ้างอิงกฎหมายเยอรมัน (ระคับสหพันธ์รัฐ)

- “GG” แทนคำว่า *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*–
the Basic Law for the Federal Republic of Germany
(รัฐธรรมนูญ)
- “PartG” แทนคำว่า *Parteiengesetz*–Political Party Act
(กฎหมายพรรคการเมือง)
- “BWG” แทนคำว่า *Bundewahlgesetz*–Federal Electoral Law
(กฎหมายเลือกตั้ง)

- “EuWG” แทนคำว่า *Europawahlgesetz*– European Elections Act
(กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป)
- “VereinsG” แทนคำว่า *Vereinsgesetz*– Act on Associations (กฎหมายสมาคม)
- “BVerfGG” แทนคำว่า *Bundesverfassungsgerichts-Gesetz*– Federal
Constitutional Court Act
(กฎหมายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์)
- “BVerfGE” แทนคำว่า *Bundesverfassungsgerichtsentscheidung*– Federal
Constitutional Court Decision
(คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์)
[เล่มที่, หน้าเริ่มต้น, (ดูที่หน้า)]

การอ้างอิงกฎหมายสเปน

- “C.E.” แทนคำว่า *Constitución Española de 1978*– Constitution of Spain 1978
(รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1978)
- “L.O.P.P.” แทนคำว่า *Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos*– Organic Law
No. 6/2002 on Political Parties
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง)
- “L.O.S.F.P.P.” แทนคำว่า *Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los partidos
políticos*– Organic Law No. 8/2007 on Financing Political
Parties
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินของพรรคการเมือง)
- “L.O.R.E.G.” แทนคำว่า *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*–
Organic Law No. 5/1985 on General Electoral Regime
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยระบบเลือกตั้ง)
- “L.O.T.C.” แทนคำว่า *Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional*–
Organic Law No. 2/1979 on Constitutional Court
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ)
- “L.O.P.J.” แทนคำว่า *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial*– Organic Law No. 6/
1985 on Judicial Power
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการ)
- “C.P.” แทนคำว่า *Código Penal*–Penal Code (ประมวลกฎหมายอาญา)

“S.T.C.” แทนคำว่า *Tribunal Constitucional Sentencia*– Judgment of The Constitutional Court (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ); S.T.C (I) องค์คณะที่ 1, S.T.C (II) องค์คณะที่ 2

“J.T.S.(S.E.)” แทนคำว่า *Tribunal Supremo Sala Especial Sentencia*– Judgment of The Supreme Court (Special Chamber) (คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกพิเศษ)

การอ้างอิงกฎหมายเกาหลีใต้

“C.R.K.” แทนคำว่า Constitution of the Republic of Korea Jul. 17, 1948 latest Amended in Oct. 29, 1987 (รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1948 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ค.ศ. 1987)

“P.P.A.” แทนคำว่า The Political Parties Act No. 7683, Aug. 4, 2005; latest amended by Act No. 8881, Feb. 29, 2008 (กฎหมายพรรคการเมือง)

“P.F.A.” แทนคำว่า The Political Funds Act No. 7682, Aug. 4, 2005; latest amended by Act No. 8880, Feb. 29, 2008 (กฎหมายกองทุนทางการเมือง)

“P.O.E.A.” แทนคำว่า Public Official Election Act 1994, latest amended 2009 (กฎหมายเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ)

“C.C.A.” แทนคำว่า Constitutional Court Act 1988 latest amended 2008 (กฎหมายศาลรัฐธรรมนูญ)

“KCCR” แทนคำว่า Korean Constitutional Court Report (หนังสือรายงานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญประจำปี)

