

ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

นางสาวรัชนิกุล อุตระศาสตร์¹

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

การยุบพรรคการเมือง เป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพรรคการเมืองอยู่ในขอบเขตที่ไม่เป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี มาตรการยุบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีความเหมาะสมอันเนื่องมาจากการตีความโดยศาลเพื่อบังคับใช้มาตรการยุบพรรค ที่ไม่ได้คำนึงถึงหลักฟังความทุกฝ่ายและมีได้ตีความในการใช้กฎหมายที่เป็นโทษโดยเคร่งครัด ในบางกรณี ผลของการยุบพรรคการเมืองก็มีผลไปถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารของพรรคที่ไม่ใช่ผู้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งไม่เป็นธรรม ตลอดจนสภาพบังคับของกฎหมายที่มีการกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับสภาพของการกระทำความผิดและมาตรการลงโทษนั้นก็มิได้ทำให้การดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหมดไปแต่อย่างใด

1. บทนำ

พรรคการเมือง (Political party) เป็นการรวมตัวทางการเมืองของบุคคลที่มีความคิดหรือผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐอันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ต่างๆ โดยวิธีการส่งตัวแทนลงรับเลือกตั้ง หากปราศจากพรรคการเมือง การดำเนินการเป็นสถาบันทางการเมืองในระบบเสรีประชาธิปไตยก็จะมีไม่ได้ เพราะหากขาดไร้เสียซึ่งพรรคการเมือง ประชาชนจะไม่สามารถมองเห็นอุดมการณ์และแนวความคิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างชัดเจน

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพที่ถูกรับรองไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่งในการแสดงออกซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง ตัวพรรคการเมืองนั่นเองก็ย่อมจะต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน ซึ่งเสรีภาพนี้ย่อมครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เข้าร่วมพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรค

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

การเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การใช้เสรีภาพของพรรคการเมืองย่อมต้องมีขอบเขต ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 (วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำเสร็จสิ้นก่อนการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557)

สำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น มีสาเหตุมาจากการที่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนในนามพรรคการเมืองเพื่อล้มล้างการปกครอง กระทำการมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ อันเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้เสรีภาพของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองให้อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

อย่างไรก็ดี การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาที่มีการโต้แย้งกันเนื่องจากมาตรการที่ใช้ยุบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในพรรคการเมือง อันได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจนเกินสมควร ทำให้การใช้เสรีภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยแท้จริง ดังเช่นกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 ที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทยและตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลา 5 ปี เพราะเหตุที่มีการตกลงจ้างพรรคเล็กให้ส่งสมาชิกลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการรับจ้างเพื่อกระทำการซื้อเสียง ซึ่งเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการบริหารของพรรคบางคนเท่านั้น

2. ความสำคัญของพรรคการเมืองกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

พรรคการเมือง คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ในเรื่องของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่คล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าไปบริหารประเทศตามแนวความคิดและนโยบายของกลุ่มตน ซึ่งเป็นไปตามหลักเสรีภาพของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการรวมตัวกันของบุคคล (Liberté de groupement) ซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ อันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงเป็นเรื่องของประชาชนที่จะริเริ่มโดยตรง

ในทางวิชาการ อาจจำแนกประเภทของพรรคการเมืองตามการจัดองค์กรได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก พรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความสำคัญทางสังคมเฉพาะกลุ่ม หรือที่เรียกว่า พรรคการเมืองแห่งชนชั้น (Partis de cadre) ที่มีการจัดองค์กรแบบหลวม ๆ ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลเป็นหลัก มีการจัดองค์กรอย่างไม่เป็นระบบ และไม่รวมศูนย์อำนาจ มีสมาชิกน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นนำในสังคม หรือเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเพื่อก่อตั้งเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองประเภทนี้มุ่งเน้นคุณภาพของสมาชิกพรรคเป็นอย่างมาก ดังนั้น สมาชิกของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงผูกขาดการมีอำนาจภายในพรรคการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองจะเน้นในช่วงหาเสียงเลือกตั้งเป็นสำคัญ ประเภทที่สอง คือ พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของคนในสังคม หรือที่เรียกว่า พรรคการเมืองแห่งมวลชน (Partis de masse) ที่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระเบียบ พรรคการเมืองในรูปแบบนี้เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในรูปของพรรคคอมมิวนิสต์ เมื่อช่วงปี ค.ศ.1920 เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลในสาขาอาชีพ สถานที่ทำงาน หรือชนชั้นทางสังคมเดียวกัน อันเป็นการเปิดโอกาสแก่ประชาชนที่จะออกเสียงเลือกตั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของชนชั้นทางสังคมของตน และส่งเสริมให้ประชาชนมีพื้นที่ในทางการเมือง ประชาชนจึงมิใช่เป็นเพียงที่มาของทรัพยากรของพรรคอีกต่อไป หากแต่เป็นกำลังหลักให้แก่พรรคการเมืองทั้งในด้านการบริหาร และเป็นฐานเสียง การขยายจำนวนสมาชิกพรรคมาจากการที่พรรคได้กระจายแนวคิดเกี่ยวกับคุณค่าและความสำคัญของสังคมให้แก่บุคคลภายนอก จิตวิญญาณของพรรคการเมืองประเภทนี้จึงมีที่มาจากสภาพปัญหาของบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิก แล้วสะท้อนมาเป็นความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อส่งผ่านมายังพรรคการเมือง การแก้ไขปัญหของสมาชิกพรรคจึงต้องอาศัยบุคคลที่มาจากชนชั้นทางสังคมเดียวกัน จึงจะเข้าใจถึงสภาพปัญหา มิใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่มาจากความต้องการของชนชั้นนำอีกต่อไป

พรรคการเมืองมีความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในแง่ของการเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และระดมสรรพกำลังทางการเมือง ตลอดจนประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นอกจากนี้ หน้าที่ที่สำคัญคือการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง อันจะทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะพรรคการเมืองจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีความพร้อมทางด้านการเงินสามารถแข่งขันกับผู้สมัครรายอื่นที่มีความพร้อมมากกว่าได้ จากนั้น เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองก็จะควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยในการประชุมสภา ไม่ว่าพรรคนั้นจะอยู่ในฐานะของฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามแนวทางที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย สถานะของพรรคการเมืองจึงได้ถูกรับรองเอาไว้ แต่หากพรรคการเมืองนั้นไม่อาจดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายดังกล่าว ก็ไร้ประโยชน์ที่กฎหมายจะรับรองให้พรรคการเมืองนั้นมีสถานะอยู่คงต่อไป และพรรคการเมืองนั้นก็อาจถูกยุบได้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศแรก ๆ ของโลก ที่ปรากฏเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ.1923 ได้มีการยุบพรรคนาซีของฮิตเลอร์ ซึ่งพรรคดังกล่าวโดยเนื้อแท้แล้ว ถือได้ว่าปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อาศัยรูปแบบของพรรคการเมือง เป็นเครื่องกำบังเพื่อแฝงกายเข้ามาทำลายระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการยุบพรรคก็เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยได้อาศัยความอิสระจากประชาธิปไตยมาล้มล้างประชาธิปไตยเสียเอง และการยุบพรรคการเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงประชาธิปไตยที่มีระบบป้องกันตนเอง และสามารถโต้ตอบกับสิ่งที่ปฏิกิริยาปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยได้ ไม่ใช่เพียงแค่ประชาธิปไตยที่อยู่กับที่และรอวันที่จะถูกทำลายอีกต่อไป ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 จึงได้มีการบัญญัติถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองว่า ไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลทางกฎหมายจากการยุบเลิกพรรคการเมืองอาจมีด้วยกันหลายประการ โดยพรรคการเมืองดังกล่าวอาจถูกยุบทั้งหมดหรือบางส่วน หรือถูกตัดชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง ในส่วนทรัพย์สินของพรรค ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดของพรรคตกเป็นของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ และจะมีการดำเนินการจัดตั้งพรรค ตัวแทนที่ต้องการดำเนินงานเพื่อเป็นการสานต่อพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป รวมถึงอาศัยองค์การที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นพรรคตัวแทนของพรรคที่ถูกยุบนั้นมีได้

ประเทศสเปน เดิมมีการปกครองในรูปแบบเผด็จการ เมื่อเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการควบคุมพรรคการเมืองเพื่อมิให้ประเทศกลับไปปกครองในระบอบเผด็จการเช่นเดิม การยุบพรรคของประเทศสเปน จึงเป็นการกำจัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยมีเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองนั้น “กระทำการ” หรือ “มีกิจกรรม” ที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ในเรื่องการกระทำความผิดอาญาฐานการรวมกลุ่มที่มีชอด้วยกฎหมายหรือองค์การอาชญากรรม (Asociacionesilicitas-Criminal Association) การกระทำละเมิดหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (Internal Democracy) และ

การสมรู้ร่วมคิดหรือพัวพันกับการก่อการร้ายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง ซึ่งผลของการยุบพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองสิ้นสุดความเป็นนิติบุคคล และห้ามมิให้พรรคการเมืองอื่นแทนที่พรรคที่ถูกยุบไป ตลอดจนสถานะของผู้สมัคร ส.ส. และ ส.ว. ของพรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม การยุบพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่กระทำต่อพรรคการเมืองเท่านั้น กรรมการบริหาร และสมาชิกของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังคงมีสิทธิเลือกตั้งและสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยสามารถไปลงสมัครในนามพรรคการเมืองอื่นได้หรือจะสมัครแบบกลุ่มที่มีชื่อพรรคการเมืองก็ได้ เพียงแต่ว่าพรรคการเมืองใหม่ก็ดี กลุ่มผู้สมัครที่รวมตัวกันก็ดี ต้องไม่มีลักษณะเป็นการสืบทอดพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป มิเช่นนั้น อาจถูกวินิจฉัยให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครเลือกตั้งในคราวนั้น

ประเทศตุรกี ในปี ค.ศ. 1971 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (National Order Party) และยุบพรรคความสงบ (Tranquility Party) ในปี ค.ศ.1983 ด้วยเหตุที่พรรคทั้งสองไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง และมีการยุบพรรคการเมืองอื่น ๆ เรื่อยมา โดยรัฐธรรมนูญตุรกี ได้บัญญัติถึงเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ว่า “ข้อบังคับหรือนโยบาย ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของพรรคการเมือง จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อความเป็นอิสระของรัฐ ความเป็นเอกภาพของดินแดนและชาติ หลักสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาคตามกฎหมาย หลักอธิปไตยของรัฐ หลักประชาธิปไตยของรัฐ ฆราวาส หรือมีเป้าหมายเพื่อป้องกันหรือเพื่อก่อตั้งชนชั้นหรือกลุ่มเผด็จการ รวมถึงความเป็นเผด็จการไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ และห้ามมิเป้าหมายเพื่อการยั่วยุให้พลเมืองก่ออาชญากรรม” ทั้งนี้ สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งการกระทำหรือคำพูดของบุคคลนั้น เป็นสาเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวอย่างถาวร ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ก่อตั้ง สมาชิก กรรมการ หรือผู้บริหารในพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดเป็นระยะเวลา 5 ปี

สำหรับกรณีของประเทศไทย การยุบพรรคการเมืองได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีต่อประชาชน เป็นต้น และในเวลาต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ ส่วนขององค์กรผู้มีอำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น เดิมอำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลฎีกา แต่นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อำนาจดังกล่าวได้กลายมาเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งผลของการยุบพรรคการเมือง ทำให้ความเป็นพรรคการเมืองและสถานะของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง ถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

4. วิเคราะห์สาเหตุการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย

การยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ สาเหตุในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา ดังนี้

4.1 สาเหตุทางรูปแบบ

สาเหตุในทางรูปแบบ เป็นสาเหตุอันเกิดจากการไม่ดำเนินการในกระบวนการบริหารจัดการพรรคให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยเนื้อหาของเรื่องแล้ว ไม่ใช่กรณีที่พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง หากแต่เป็นหน้าที่ที่พรรคการเมืองจะต้องกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมายที่มุ่งควบคุมการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อย มาตรการยุบพรรคการเมืองจึงเป็นเครื่องมือบังคับให้พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายมิเช่นนั้นแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะต้องถูกยุบ ซึ่งกรณีของการยุบเลิกพรรคการเมืองที่มีสาเหตุทางรูปแบบนั้นมีตัวอย่าง เช่น กรณีที่พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการหรือรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้ถูกต้อง การรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง การที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง เป็นต้น

4.2 สาเหตุในทางเนื้อหา

สาเหตุในทางเนื้อหา เป็นสาเหตุอันเกิดจากการดำเนินการของพรรคการเมืองที่ขัดต่อกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง การยุบพรรคการเมืองจึงเป็นมาตรการลงโทษพรรคการเมือง ซึ่งกรณีของการยุบเลิกพรรคการเมืองที่มีสาเหตุทางเนื้อหานั้นมีตัวอย่าง เช่น การที่พรรคการเมืองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริต การที่พรรคการเมืองที่กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ การที่พรรคการเมืองกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการโดยมิชอบด้วยกิจการของพรรค ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใด หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ หรือเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการที่พรรคการเมืองหรือผู้ใดสมคบ รู้เห็นเป็นใจ หรือสนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการเพื่อให้บุคคลอื่นหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลงเชื่อ หรือเข้าใจว่าพรรคการเมืองอื่น หรือบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง หรือเพื่อกลับแก้งพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง โดยปราศจากมูลความจริง

เมื่อมีการยุบพรรคการเมืองแล้ว ผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอาจพิจารณาได้ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ ผลที่มีต่อพรรคการเมือง สมาชิกในพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง

ผลต่อพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้แล้ว ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

ผลต่อสมาชิกในพรรคการเมืองนั้น ในทางการเมือง มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในทางอาญา มีการกำหนดโทษทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษปรับ หรือโทษจำคุกในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550

ผลต่อกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ทำให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิทางการเมือง ซึ่งในปัจจุบันกำหนดระยะเวลาไว้ 5 ปี นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ขอหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ และห้ามเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองตลอดระยะเวลาที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองด้วย

5. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและแนวทางการแก้ไข

5.1 ปัญหาอันเกิดจากการตีความกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้บังคับใช้หรือตีความกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ภายใต้หลักนิติรัฐ แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมานั้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนในวงกว้าง การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจึงควรกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น และการตีความในการบังคับใช้กฎหมายก็ควรเป็นไปโดยเคร่งครัด รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติมาตรการยุบพรรคการเมืองและการตัดสิทธิเลือกตั้งไว้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาไปพร้อมกับการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันในการยุบพรรคการเมืองก็จะเป็นไปโดยเคร่งครัด คือ จะต้องเป็นการกระทำที่ปรากฏพยานหลักฐานว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามที่

กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีสาเหตุการยุบพรรคจากการกระทำต่าง ๆ หลายประการที่ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญาด้วยแล้ว การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญยังใช้การตีความกฎหมายที่ไม่เคร่งครัด คือ เพียงแต่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กรณีที่มีพฤติการณ์ว่าอาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรืออาจทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและยุติธรรม ก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ประเทศไทยจะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้หลายสาเหตุและมีการตัดสิทธิเลือกย้อนหลังซึ่งรุนแรงกว่า เมื่อประกอบกับการตีความกฎหมายที่ไม่เคร่งครัดโดยศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงทำให้การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นไปโดยง่าย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย เพราะศาลเลือกรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานบางอย่าง และตัดพยานหลักฐานบางอย่างออกไป แม้การรับฟังข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่ศาลมีอำนาจ แต่ก็ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิได้ การที่ศาลมีได้รับฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณามีข้อบกพร่อง

5.2 ปัญหาความรับผิดชอบของกรรมการบริหารพรรค

กรรมการบริหารพรรคอาจมีความรับผิดชอบทั้งในทางการเมือง สำหรับความรับผิดชอบทางการเมืองนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยถึงสถานะของพรรคการเมืองว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ความรับผิดชอบของพรรคการเมือง หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกในพรรค ก็ต้องพิจารณาความรับผิดชอบแยกจากกัน โดยเฉพาะการลงโทษมาตรา 68 และมาตรา 237 ด้วยการตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของบุคคลต่าง ๆ จึงต้องให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับแต่ละตัวบุคคลเป็นรายกรณี ไม่อาจนำข้อเท็จจริงของบุคคลหนึ่งไปใช้ยันกับบุคคลอื่น ๆ ได้หากไม่มีการสอบสวนเพิ่มเติม และไม่อาจถือเพียงคำให้การ และผลของการสอบสวนของกรรมการบริหารพรรคผู้หนึ่งผู้ใด เป็นสาเหตุให้ตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น เพราะจะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร อีกทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

5.3 ปัญหาจากสภาพบังคับของกฎหมาย

ปัจจุบันสภาพบังคับของกฎหมายยังมีความไม่เหมาะสมของบทลงโทษต่อสภาพปัจจุบัน กล่าวคือ

3.1 ในการยุบพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคจะต้องรับผิดชอบในการที่บุคคลอื่นภายในพรรคไปดำเนินการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญด้วย โดยเฉพาะกรณีของการฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น แม้การกระทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้มีผลต่อการแพ้ชนะระหว่างพรรคการเมืองกับอำนาจในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศ แต่การจ้างวางสมาชิกพรรคอื่น หรือสวมตัวเข้าสมัครในพรรคการเมืองอื่น หรือการซื้อตัวนักการเมือง หามีผลกระทบต่อปกครองประเทศโดยตรงไม่ คงมีผลกระทบต่อสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ต้องเสียโอกาสในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีผลให้สมาชิกของพรรคการเมืองอื่นต้องเสียโอกาสในการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีผลให้สมาชิกในพรรคจัดตั้งเป็นพรรครัฐบาล แต่มิได้เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 3 และการนำเหตุดังกล่าวมาบัญญัติในมาตรา 237 ให้ถือเป็นการผิดตามมาตรา 68 จึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของการรวมตัวกันทางการเมือง โดยเป็นการกำหนดมาตรการที่มีความรุนแรงมากกว่าในต่างประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน จึงควรแก้ไขมาตรา 237 โดยมีให้ถือเป็นการยุบพรรคการเมือง แต่ควรเป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลเป็นการเฉพาะราย

3.2 การตัดสิทธิการเลือกตั้ง สิทธิการเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งประเทศเสรีประชาธิปไตย ต่างก็ให้ความสำคัญ หากบุคคลใดจะถูกตัดสิทธิดังกล่าวก็ต้องพิจารณาจากลักษณะพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำของกรรมการและสมาชิกพรรคผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเฉพาะราย จะตัดสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคทุกรายไม่ได้ แต่การลงโทษโดยการตัดสิทธิทางการเมืองสามารถทำได้กับทุกคน เพราะประเทศเหล่านี้ไม่ได้ตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งอื่น ส่วนกรณีการตัดสิทธิเลือกตั้งในประเทศไทย เมื่อถูกตัดสิทธิเลือกตั้งแล้ว จะทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งในประเทศไทยที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหล่านี้ แม้ว่าประเทศไทยจะปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลับตัดสิทธิดังกล่าวโดยสิ้นเชิง ซึ่งการตัดสิทธิเลือกตั้งถือเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย จึงขัดต่อมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น จึงไม่ควรจำกัดตัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคล แต่ควรลงโทษบุคคลด้วยการตัดสิทธิทางการเมืองแทน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศด้วยการออกเสียงเลือกตั้ง

3.3 อัตรานโยบาย เมื่อพิจารณาบุคคลในพรรคการเมือง จะสามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ ประเภทแรก บุคคลที่มีเจตนาแน่วแน่ให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินต่อไป แต่เพราะความไม่รู้ไม่เข้าใจถึงหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตลอดจนพระราชบัญญัติฉบับอื่นที่มีอยู่จำนวนมากภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือจากการที่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเป็นครั้งแรก จึงอาจทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ทราบว่าการกระทำเช่นไรจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง

การปกครองอย่างไรหรือเป็นบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และได้พยายามห้ามปรามเป็นการภายใน หรือพยายามแก้ไขมิให้การกระทำอันจะเป็นการฝ่าฝืนดำเนินไปตลอด และประเภทต่อมา บุคคลที่มีเจตนาอาศัยสภาพของพรรคการเมืองเพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือมีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมือง สามารถใช้อำนาจในพรรคการเมืองเพื่อเตือนหรือควบคุมสมาชิกในพรรคการเมืองนั้นได้ แต่ไม่กระทำการใด ๆ หรือจงใจให้ผู้อื่นหรือให้บุคคลอื่นอาศัยตนให้เป็นเครื่องมือกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 68 และมาตรา 237 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบุคคลทั้งสองประเภทนี้ จะใช้โทษที่หนักและรุนแรงเท่ากันมิได้ เพราะมิได้เกิดจากการมีเจตนากระทำร่วมกัน โดยต้องแยกตามความรู้และการมีส่วนร่วมในกระทำผิดของแต่ละคนด้วย ซึ่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตุรกี หรือสเปน ได้กำหนดโทษของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จากการยุบพรรคการเมือง โดยจำกัดไว้ที่ระยะเวลา 5 ปี เมื่อการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองเหล่านั้นก็ต้องถูกศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองเช่นกัน และลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลาห้าปี ความร้ายแรงของบุคคลประเภทที่สองมีความเกี่ยวข้องและมีอำนาจในพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก รวมถึงบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองแต่ปล่อยให้ตนเป็นเครื่องมือในการล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองมีสภาพไม่ต่างกับผู้กระทำความผิดฐานกบฏ ซึ่งอัตราโทษมีความรุนแรง แต่สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดโทษเช่นนั้นมิได้ คงกำหนดโทษให้ตัดสิทธิทางการเมืองเท่านั้น โดยต้องกำหนดมิให้แตกต่างจากระยะเวลาที่เคยปรากฏอยู่

3.4 มาตรการลงโทษทางอื่น ในประเทศไทย นอกจากการที่พรรคการเมืองใดต้องถูกยุบ จะทำให้หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี แล้ว พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคก็อาจได้รับโทษประการอื่น เช่น การให้พรรคการเมืองนั้นคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด การห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำ หรือฟ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน หรือการห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป จะจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป ฯลฯ ซึ่งมาตรการที่ได้กล่าวมานั้น ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรที่จะศึกษามาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยด้วย เช่น การกำหนดห้ามมิให้มีการตั้งองค์กรอื่นมาแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้นและการห้ามมิให้พรรคการเมืองให้ความรู้แก่พลเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงเป้าหมายอันมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นโทษที่มีความรุนแรง ในการตัดสินใจ คาลจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด และต้องเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย การจะถือเอาการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนหนึ่งเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่มีการยุบพรรคการเมืองแล้ว มาตรการลงโทษที่จะลงแก่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค จะมีอยู่ 2 รูปแบบคือ การตัดสิทธิทางการเมืองและการตัดสิทธิเลือกตั้ง โดยการตัดสิทธิทางการเมืองนั้น เป็นการห้ามมิให้ผู้นั้นใช้สิทธิในทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ตัดสิทธิในการเลือกตั้ง ส่วนการตัดสิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลนั้นและห้ามมิให้บุคคลนั้นมีสิทธิในการเลือกตั้งด้วย ซึ่งมาตรการทั้ง 2 รูปแบบนี้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้นำมาใช้ในกรณีที่แตกต่างกันคือ หากเป็นมาตรการลงโทษที่มีสาเหตุจากการยุบพรรคการเมืองจะใช้มาตรการตัดสิทธิทางการเมือง แต่หากเป็นมาตรการที่มีสาเหตุจากการที่บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพของตน เพื่อล้มล้างหลักการพื้นฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตยจะใช้มาตรการตัดสิทธิเลือกตั้ง เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญมาก หากบุคคลใดบุคคลหนึ่งปราศจากสิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็เท่ากับไม่มีสิทธิไม่มีเสียงในการใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศของตนเอง การตัดสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นมาตรการที่ต้องใช้อย่างเคร่งครัดเท่าที่จำเป็น

สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้ใช้มาตรการตัดสิทธิเลือกตั้งเพียงประการเดียวในการลงโทษหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยที่มีความรุนแรงกว่าประเทศอื่น ๆ ที่นำมาศึกษาแล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้เพิ่มมาตรการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นมาตรการอีกประการหนึ่งที่จะลงโทษ เพิ่มเติมจากมาตรการตัดสิทธิเลือกตั้ง โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาถึงความหนักเบาแห่งการกระทำ และใช้มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองหรือมาตรการตัดสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมแก่กรณีของการกระทำของบุคคลแต่ละราย เพราะหากไม่ปรากฏว่าบุคคลนั้นได้ร่วมกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง แต่ต้องรับโทษเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องรับโทษ อันไม่ใช่เรื่องที่เกิดจากการกระทำของตนแล้ว บุคคลนั้นก็สมควรถูกพรากสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่จำเป็น

2. การกำหนดระยะเวลาในการลงโทษหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค อันเนื่องมาจากการยุบพรรคการเมืองนั้น ในประเทศไทยและต่างประเทศจะกำหนดระยะเวลาไว้เท่ากัน คือ 5 ปี อย่างไรก็ตามในประเทศไทยยังปรากฏว่าผู้ที่ถูกลงโทษตัดสิทธิเลือกตั้งสามารถกลับมามีบทบาทในทางการเมืองในรูปแบบเดิม ๆ ได้ภายหลังจากที่ระยะเวลาที่ลงโทษหมดไปแล้ว จึงทำให้เห็นว่า ระยะเวลาลงโทษในกรณีของประเทศไทยยังไม่เหมาะสมเพียงพอที่จะ

ทำให้ผู้ถูกลงโทษเกิดความใส่ใจและปรับปรุงตนเอง โดยเฉพาะบุคคลประเภทที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ จึงสมควรเพิ่มระยะเวลาในการลงโทษตัดสิทธิเลือกตั้ง และการตัดสิทธิทางการเมืองที่หากจะมีในอนาคต ให้มีระยะเวลายาวนานขึ้น โดยเทียบเคียงกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ซึ่งในประเทศไทย รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงเห็นควรเพิ่มระยะเวลาการลงโทษจากเดิมที่กำหนดไว้ 5 ปี เป็น 8 ปี ให้ยาวนานขึ้นและสอดคล้องกับการดำรงตำแหน่ง 2 สมัย ซึ่งระยะเวลา 8 ปีนี้ หากระบบการเมืองสามารถพัฒนาได้อย่างเข้มแข็ง การที่บุคคลซึ่งถูกลงโทษจะกลับมาดำเนินการทางการเมืองในรูปแบบเดิม ๆ อีก ก็จะทำให้ยากยิ่งขึ้น

3. มาตรการลงโทษหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองโดยการตัดสิทธิทางการเมืองหรือตัดสิทธิเลือกตั้ง เป็นมาตรการลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการที่พรรคการเมืองนั้น ถูกยุบ อันเป็นการลงโทษที่ลงแก่ตัวบุคคลที่มีอำนาจกระทำการในนามของพรรคการเมือง บุคคลที่ไม่มีอำนาจกระทำการในนามของพรรคการเมืองจึงไม่ควรถูกลงโทษด้วยมาตรการดังกล่าว หรือหากต้องถูกลงโทษ ก็ไม่ควรได้รับโทษที่รุนแรงในระดับเดียวกันกับโทษที่ลงแก่หัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค แต่อย่างไรก็ดี ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษยุบพรรคและตัดสิทธิทางการเมืองยังมีได้จำแนกความแตกต่างระหว่างสมาชิกพรรคที่มีอำนาจกระทำการในนามของพรรคกับสมาชิกทั่วไปของพรรค ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในนิติฐานะของบุคคลที่อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันว่าจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างไร เพียงใด ดังนั้น จึงควรแยกสมาชิกพรรคทั้งสองประเภทออกจากกัน เป็น “กรรมการบริหารพรรค” และ “สมาชิกพรรค” เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกพรรคให้ชัดเจน

4. เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ควรมีบทบาทมากกว่าการจัดการเลือกตั้ง โดยควรมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง ตลอดจนมีความตระหนักว่ากระบวนการเลือกตั้งเป็นกระบวนการในการเลือกบุคคลเข้าไปบริหารจัดการสังคม ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น แทนประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้บริหารจัดการสังคมที่รับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ดังกล่าว ได้ก็ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นคนดี ประชาชนจึงควรเลือกเฟ้นผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่อย่างจริงจังและใส่ใจ ในการดำเนินการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีอำนาจในการสนับสนุนโดยประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค หรือสนับสนุนองค์การเอกชน เพื่อการให้การศึกษแก่ประชาชน รวมถึงสถาบันการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนการ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง
ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ:
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

วิทยานิพนธ์

สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว. (2551). *ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้ง
พรรคการเมือง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ
: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิรินาถ วิสุทธีวัชรกุล. (2553). *ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย*.
(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

งานวิจัย

ปัญญา อุดชาชน. (2550). *อำนาจในการยุบพรรคการเมือง*. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). รายงาน
การวิจัยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Maurice Duverger. (1970). *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. Paris : Presses
Universitaires de France.

Max Weber. (1947). *Theory of Social and Economic Organization*. Translated by AR.
Henderson and T. Parsons. London : Hodge.