

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการมีสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน หลักการเหล่านี้สะท้อนและเรียกร้องให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองถือว่าเป็นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองสมัยใหม่ รัฐเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจผ่านฝ่ายบริหารอย่างรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมทั้งภายในและภายนอกประเทศ การจะมีรัฐบาลดังกล่าวได้ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถ้าเป็นชุมชนที่เล็ก ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง แต่ในความเป็นจริง ประเทศทุกประเทศล้วนมีพื้นที่กว้างขวาง มีกิจกรรมที่ต้องการการตัดสินใจอย่างมากมายและซับซ้อน จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง การมีตัวแทนของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้เอง “ระบบตัวแทน” (System of Representation) จึงเป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่ที่ถูกใช้ในทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ก็ตาม¹

การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบหลักที่ขาดไม่ได้ของการมีระบอบประชาธิปไตย หากไม่มีการแข่งขันขึ้นสู่อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้งอย่างเสรีและชอบธรรมก็ไม่สามารถถือว่าเป็นสังคมนั้นเป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบอันจำเป็น แม้ว่าจะไม่ใช่องค์ประกอบอันเพียงพอต่อการมีประชาธิปไตย² การเลือกตั้งยังมีความสำคัญในแง่ของการสะท้อนหลักการเชิงปรัชญาประชาธิปไตย เช่น หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการมีส่วนร่วมและการ

:

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 42.

² Eric Bjornlund, Beyond Free and Fair: Monitoring Election and Building Democracy (Baltimore and London: John Hopkins University Press, 2004); David M. Farrell, Electoral System: A Comparative Introduction (New York: Palgrave, 2001); Arend Lijphart, Electoral System and Party System: A Study of Twenty-seven Democracies 1945-1990 (Oxford: Oxford University Press, 1994); Giovanni Sartori, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes, 2nd ed. (London: Macmillan, 1997). อ้างถึงใน ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2551: 142.

แข่งขันทางการเมือง หลักการเรื่องความเสมอภาคทางการเมืองผ่านหลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง¹ พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองเดียวที่มีบทบาทในการเลือกตั้ง เพื่อให้การแข่งขันในการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ และเป็นกลไกที่ทำให้ประชาธิปไตยปรากฏขึ้นจริงในระบบการเมือง³ พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันหลักทางการเมืองที่มีความจำเป็นต่อระบอบการเมือง

ในสังคมย่อมมีการดำเนินการในทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป พรรคการเมืองจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นรัฐบาล และนำเอาอุดมการณ์หรือแนวความคิดของตนมาเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทิศทางของอุดมการณ์ของแต่ละกลุ่มหรือคณะบุคคลยึดถือ อุดมการณ์ดังกล่าวเป็นแนวทางหลักที่ผสมผสานเข้ากับความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันให้เกิดขึ้นในรูปแบบนโยบายของพรรคการเมือง ภายใต้การมุ่งเน้นในเรื่องหลักอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) ที่มีประชาชนเป็นฐานของความชอบธรรมและทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อกลางทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีหัวใจความเป็นประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่สร้างและวางรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชน เพราะพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ มีโครงสร้างทางการเมืองที่เข้มแข็งและมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีมากน้อยเพียงใด⁵

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ได้กล่าวมานั้น เป็นแนวความคิดของการพัฒนาประชาธิปไตยและพรรคการเมืองในตะวันตก ซึ่งนับว่าเป็นต้นแบบและมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนารูปแบบในการรวมกลุ่มทางการเมืองของประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก การศึกษาการก่อเกิดและลักษณะของพรรคการเมืองในตะวันตก จึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจการก่อเกิดและลักษณะของพรรคการเมืองไทย ยกตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในประเทศ

¹ ประจักษ์ ก้องกีรติ ได้กล่าวถึงคุณค่าและการให้ความหมายของการเลือกตั้งเพื่อชี้ให้เห็นว่า เราไม่ควรโจมตีการเลือกตั้งอย่างขาดเสียยเทเสีย หรือปฏิเสธการเลือกตั้งอย่างง่ายตายเกินไป จนทำให้มองไม่เห็นหลักการเบื้องหลังที่สำคัญของการเลือกตั้ง โปรดพิจารณาใน ประจักษ์ ก้องกีรติ, “นิทานสอนใจว่าด้วยความใจ จน เจ็บ ของผู้เลือกตั้งชนบท : มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย,” *ฟ้าเดียวกัน* 6.4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 142-143.

³ กนก วงษ์ตระหง่าน, *พรรคการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า i.

⁴ จุมพล นิยมพานิช, *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2545), หน้า 50.

⁵ ลิขิต ธีรเวคิน, “พรรคคือสถาบันหลักของระบบการเมือง,” *รัฐสภาสาร* 41,9 (กันยายน 2546): 10.

อังกฤษ พรรคอนุรักษนิยม(Conservative Party) เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภาในช่วงทศวรรษ 1870 ที่เป็นชนชั้นสูง พรรคเสรีนิยม(Liberal Party) เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองที่เป็นชนชั้นกลาง พรรคแรงงาน(Labour Party) เกิดจากภายนอกสภา คือ เกิดจากสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานที่มีการจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน เป็นต้น , การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เริ่มแรกกลุ่มการเมืองแบ่งออกเป็นพวก Federalist ซึ่งเป็นพวกที่สนับสนุนรัฐธรรมนูญที่ยกร่างเสร็จแล้ว กับพวก Anti-Federalist ที่ไม่เห็นด้วยกับการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาพวก Federalist กลายเป็นพรรคการเมืองที่ใช้ชื่อว่า พรรค Federalist ซึ่งก่อตั้งได้ไม่นานก็ยุบตัวเองไปในปี ค.ศ.1820 ส่วนพวก Anti-Federalist ได้กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีชื่อว่าพรรค Democratic Republican ภายหลังได้มีการแยกตัวเองออกมาเป็นพรรค Democrat เพื่อต้องการเป็นตัวแทนของคนธรรมดา และพวกที่เหลือของกลุ่มได้มีการก่อตั้งพรรค Whigs ซึ่งได้ร่วมกับพวกต่อต้านการมีทาส จัดตั้งพรรค Republican ขึ้นในต้นทศวรรษ 1850 โดยมีนโยบายต่อต้านการมีทาส เป็นต้น การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในลักษณะนี้เป็นการสะท้อนการรวมกลุ่มทางชนชั้นที่มีอุดมการณ์ไปในแนวทางเดียวกัน⁶ โดยเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Creature) ของประชาชนที่จะรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ตามเป้าหมายของตน ไม่ว่าจะพรรคการเมืองนั้นจะยึดถือลัทธิหรืออุดมการณ์ใดก็ตาม⁷

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ การก่อเกิดของพรรคการเมืองในประเทศไทย มีความแตกต่างจากการก่อเกิดของพรรคการเมืองในสังคมตะวันตก โดยพรรคการเมืองไทยมีจุดกำเนิดจากกฎหมายบัญญัติ(Legal Creature) กฎหมายถือเป็นบริบทสำคัญในการกำหนดลักษณะและบทบาทของพรรคการเมือง ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจาก ในช่วงเวลาภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองจึงมีอาจถือกำเนิดขึ้นมาได้ มีเพียงการรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาคมคณะราษฎร ที่มีฐานของการก่อเกิดจากกฎหมายว่าด้วยการสมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นกลุ่มทางการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่สามารถมีกิจกรรมทางการเมืองได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและจากลักษณะความเป็นพรรคการเมืองตามแนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในสังคมตะวันตก สมาคมคณะราษฎรถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่ก่อตั้งขึ้นมา

⁶ สุจิต บุญบงการ, “กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง,”

ใน *ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), หน้า 169-171.

⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน, *พรรคการเมืองไทย*, หน้า 87.

ในประเทศไทยและถือเป็นพรรคการเมืองผูกขาดพรรคเดียวในช่วงเวลานั้นด้วย แต่ในเวลาต่อมาไม่นานสมาคมคณะราษฎรก็ต้องยุติบทบาทลงด้วยคำสั่งของนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีซึ่งสังกัดอยู่ในคณะราษฎรด้วย เนื่องจากเห็นว่าหากประเทศไทยมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว จะเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ทำให้มีการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองหลายพรรค เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคอิสระ พรรคประชาธิปไตย พรรคก้าวหน้า พรรคประชาชน เป็นต้น นับเป็นช่วงเวลาเดียวในประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทยที่ผ่านมาที่มีการก่อเกิดเป็นพรรคการเมืองตามธรรมชาติ และมีลักษณะคล้ายคลึงกับการใช้สิทธิตามธรรมชาติของประชาชนตั้งพรรคการเมืองและดำเนินการทางการเมืองในช่วงเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกาศใช้ ทั้งนี้การใช้สิทธิตามธรรมชาติในลักษณะดังกล่าวของการก่อเกิดพรรคการเมืองไทยอาจจะต้องมีปัจจัยภายนอก คือการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย พรรคการเมืองจึงสามารถถือกำเนิดขึ้นมาได้⁹ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองเหล่านี้ก็ได้ดำเนินการทางการเมืองอย่างต่อเนื่องยาวนานนัก เนื่องจากถูกยุบเลิกไปหลังเกิดการรัฐประหารเงิยบขึ้นในปีพ.ศ. 2494 คณะรัฐประหารได้ประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมืองใดๆทั้งสิ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการล้มเลิกพรรคการเมืองไปโดยปริยาย¹⁰

ในช่วงเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเริ่มมีการจัดตั้งพรรคการเมือง หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบเลิกพรรคการเมืองไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมือง สาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบเลิก คือ การทำรัฐประหาร เมื่อเกิดการทำการรัฐประหารในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2501-พ.ศ. 2519 พรรคการเมืองทั้งหมดที่ได้จดทะเบียนการก่อตั้งภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองพ.ศ. 2498, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 ต้องถูกยุบเลิกไปจากการมีประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

⁸ สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว, "ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 62.

⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 89-91.

¹⁰ ชัยศักดิ์ บุรุษพัฒน์, "กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), หน้า 185.

*ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรคการเมือง ทำให้พรคการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นได้และหมดสภาพความเป็นพรคการเมือง การยอมรับประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวในฐานะกฎหมายเป็นข้อบ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรคการเมืองไทยมีความโน้มเอียงไปในทางสถาบันเชิงกฎหมายมากกว่าการเป็นสถาบันทางการเมืองตามนัยเชิงพฤตินัย¹¹

พระราชบัญญัติพรคการเมืองเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรคการเมืองไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรคการเมือง แต่เป็นเพียงการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของพรคการเมืองเท่านั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติพรคการเมืองขึ้นมารองรับและวางกฎเกณฑ์สำหรับพรคการเมือง พรคการเมืองก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายได้¹² ถึงแม้ว่าประวัติศาสตร์พรคการเมืองไทยภายใต้บริบททางการเมืองในช่วงพ.ศ.2489-พ.ศ.2494 จะสะท้อนให้เห็นว่า พรคการเมืองไทยบางพรรคสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตัวเองได้ตามสภาพการณ์ก็ตาม¹³

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน(พ.ศ.2554) พระราชบัญญัติพรคการเมืองมีทั้งสิ้น 6 ฉบับ ** เหตุผลที่ทำให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติพรคการเมืองขึ้น เนื่องจากบริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กำลังเสื่อมความนิยมจากประชาชน ที่มองว่ารัฐบาลเป็นเผด็จการ ทั้งจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังมีโอกาสได้พบเห็นพัฒนาการทางการเมืองจากประเทศตะวันตก ทำให้เห็นความจำเป็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเพื่อรักษาสถานะอำนาจของตนเอง

* ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2501), ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2514), คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2519) ซึ่งในทางการเมืองไทย มีแนวทางคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่รับรองความชอบธรรมและความเป็นรัฐาธิปัตย์ของคณะปฏิวัติ และรับรองสถานะทางกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งที่เกิดขึ้น

¹¹ เสวณะ ไตรมาศ, พรคการเมืองไทย ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 7.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹³ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรคการเมืองไทย, หน้า 87-92.

** กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรคการเมืองทั้ง 6 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ.2498 , พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ.2511 , พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ.2517 , พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ.2524 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ.2541 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ.2550 ทั้งนี้ ผู้วิจัยไม่ได้นับรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในพ.ศ.2535 และ พ.ศ.2538 ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในพระราชบัญญัติพรคการเมืองเพียงเล็กน้อยและไม่มีความแตกต่างในสาระสำคัญ

จึงได้มีการสนับสนุนให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้น¹⁴ โดยมีความพยายามที่จะสร้างให้พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับพรรคการเมืองตะวันตก เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองไทยพรรคใดเกิดขึ้นและสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยที่ไม่ต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง¹⁵ การล้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองของพรรคการเมืองไทยก็เช่นเดียวกัน กฎหมายถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ซึ่งมีความแตกต่างจากพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยที่มีระบบพรรคการเมืองที่ให้เสรีภาพอย่างมากแก่พรรคการเมือง เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ที่กฎหมายเป็นเพียงหลักเกณฑ์การดำเนินการทางการเมืองเท่านั้น

ความสำคัญของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เน้นพิจารณาเฉพาะประเด็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ทั้งนี้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญหลักเกณฑ์หนึ่งต่อการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย และยังเป็นข้อสะท้อนให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายต้องการจะเห็นพรรคการเมืองมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปในทิศทางใด เพื่อทำให้พรรคการเมืองในประเทศไทยมีการพัฒนาและเป็นสถาบันหลักของระบบการเมืองไทยต่อไป

การพัฒนาพรรคการเมืองไทยมีส่วนสำคัญต่อการสร้างและพัฒนาระบบพรรคการเมือง อันจะส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น แต่ประวัติศาสตร์การยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยุบพรรคการเมืองด้วยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติพรรคการเมืองพ.ศ.2524 และตามมาตรา 65 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541, มาตรา 91 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ.2550 ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลฎีกาและ

¹⁴ สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว, “ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 73.

¹⁵ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 94.

¹⁶ ผู้วิจัยขอละเว้นการกล่าวถึงการยุบพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาที่ได้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพ.ศ. 2498, พ.ศ.2511, พ.ศ.2517 เนื่องจากเป็นเพียงการห้ามไม่ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นจำนวน 126 พรรค ไม่ทำให้พรรคการเมืองไทยเกิดการพัฒนาคบคลึง โดยทำให้ยุบพรรคการเมืองจากหลักเกณฑ์ตามที่ได้เคยมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลโดยง่ายนั้น ขัดแย้งต่อหลักการมีสิทธิและเสรีภาพในการเมืองของประชาชนในการที่จะสร้างเจตจำนงทางการเมืองผ่านทางพรรคการเมือง ทั้งยังไม่เป็นการให้หลักประกันแก่พรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคชั่วคราวหรือพรรคเฉพาะกิจที่มีอนาคตไม่แน่นอน¹⁶ ซึ่งการทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองได้นั้น จะต้องใช้เวลาพัฒนาเพื่อให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง เหมือนการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ซึ่งควรจะใช้เวลานานพอสมควร

กล่าวโดยสรุป การยุบพรรคการเมืองที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทย อาจแบ่งตามช่วงเวลาของการมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและรวมทั้งเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

1.พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498, พ.ศ.2511, พ.ศ.2517 การยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองซึ่งเป็นที่มาของการก่อเกิดพรรคการเมือง รวมทั้งการออกคำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมืองและการห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง เกิดขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย

2.พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 (และรวมถึง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่2) พ.ศ.2535, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ.2538) เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิกไป คือ

-ต้องเลิกไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง

-ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

-ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป

และไม่ได้เป็นการยุบพรรคการเมืองที่เกิดจากข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมือง แทบจะไม่มีบทบาทในการบังคับใช้ทางข้อเท็จจริง

¹⁶ บุญศรี มีวงศ์ชูโมะ, รายงานการวิจัย การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 70.

-มีการยุบรวมกับพรรคการเมืองอื่น

3.พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541, พ.ศ. 2550 เหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเลิก คือ

-มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

-มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามจำนวนที่กำหนด

-มีการยุบรวมกับพรรคการเมืองอื่น

-ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง, การดำเนินการเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง, การจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง

-พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศด้วยวิธีการที่ไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ, กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยที่มีการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุที่เป็นการกระทำซึ่งเกี่ยวกับการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และการกระทำที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 คดียุบพรรคไทยรักไทย โดยลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือการกระทำที่ทำให้เกิดกระบวนการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งและไม่สุจริต อันได้แก่ การสนับสนุนให้พรรคการเมืองอื่นแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกเพื่อสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การให้เงินสนับสนุนพรรค

การเมืองอื่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ยังเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอีกด้วย¹⁷

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 27 ได้บัญญัติให้ภายหลังจากการมีคำสั่งจากศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง จะต้องมิบทลงโทษต่อการกรรมการบริหารพรรคการเมืองด้วย โดยการให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นการบัญญัติให้มีบทลงโทษต่อการกรรมการบริหารพรรคการเมืองภายหลังการมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เพิ่มขึ้นมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ว่า กรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคที่ถูกยุบจะไม่สามารถขอจัดตั้งพรรคการเมือง, เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองอื่น หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ ภายในกำหนดห้าปี¹⁸ ซึ่งบทลงโทษตามประกาศคปค. ฉบับที่ 27 ได้ถูกนำมาใช้ประกอบคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคไทยรักไทยด้วย

อนึ่ง การนำเอาประกาศคปค. ฉบับที่ 27 มาบังคับใช้กับเหตุยุบพรรค ยังทำให้เกิดข้อโต้แย้งและข้อถกเถียงอย่างเป็นวงกว้างในประเด็นการมีผลใช้บังคับย้อนหลังของกฎหมายตามหลักการห้ามออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคล ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่าจะมีผลใช้บังคับกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งมิใช่โทษทางอาญาแต่เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจในการยุบพรรคการเมือง¹⁸

¹⁷ “คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550,” ราชกิจจานุเบกษา 124 (13 กรกฎาคม 2550): 91-93.

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 มีใจความว่า ข้อ 3 “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดเพราะเหตุกระทำการต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปี นับแต่วันที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

“มาตรา 69 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองต้องยุบไปเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบไปจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา 8 อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป”

¹⁸ “คำวินิจฉัยที่ 3-5/2550,” ราชกิจจานุเบกษา 124 (13 กรกฎาคม 2550): 100.

แนวทางการให้เหตุผลของตุลาการรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยข้างต้นถือได้ว่าเป็นแนวทางของการร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 237 เป็นการวางแนวทางของการให้ความหมายของการกระทำที่ถือเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และบทลงโทษที่มีต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ทั้งยังเป็นข้อบ่งชี้ให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการสร้างพรรคการเมืองให้มีรูปแบบและมีการดำเนินการทางการเมืองไปในทิศทางใด การบัญญัติประเด็นเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง จึงมีมาตรการการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง จากการที่พรรคการเมืองต้องมีกลไกในการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้น เพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชนและได้รับการเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน และเพื่อบรรลุดุติประสงค์ในการจัดตั้งรัฐบาล ตัวแทนของพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงต้องพยายามทำทุกวิถีทางและใช้กลยุทธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดการกระทำทั้งก่อนและ/หรือระหว่างช่วงที่มีการจัดการเลือกตั้ง โดยวิธีการที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมส่วนใหญ่ว่ามีความชอบธรรมขึ้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่หลายฝ่ายในสังคมไทยต้องการแก้ไขเพื่อการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยวิธีการที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจากเดิม และเพื่อสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กันไป ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยต่อไป นอกจากนี้ ประเด็นด้านคุณธรรมและจริยธรรมยังเป็นแนวทางของการวางกรอบความคิดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองอีกด้วย¹⁹

การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุตามรัฐธรรมนูญมาตรา 237 ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย เป็นการนำเอามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรม บทลงโทษที่มีต่อพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกพรรคกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยการให้ความเป็นพรรคการเมืองสิ้นสุดลงพร้อมกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองขัดต่อหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ เป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญจำกัดตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรกว่าเหตุ จึงขัดกับหลักประชาธิปไตยและหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การ

¹⁹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550[ออนไลน์], 2550. แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550.html>

รับรองและยกคุณค่าให้สูงกว่าบทบัญญัติอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญ²⁰ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองเช่นเดียวกับการมีคำสั่งและคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองในอดีตที่ผ่านมา เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องเพื่อทำให้พรรคการเมืองมีพัฒนาการและประสบการณ์ในทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองที่มีบทบาทในระบบการเมืองไทยมาอย่างยาวนานดังเช่นพรรคชาติไทย พรรคพลังประชาชนซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ก้าวเข้ามามีบทบาทแทนที่พรรคไทยรักไทยที่ยุบเลิกไป โดยมีสมาชิกพรรคไทยรักไทยที่มีได้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน และพรรคการเมืองที่กำลังจะเริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบการเมืองไทยดังเช่นพรรคมหาชนมาธิปไตย ต้องยุติบทบาททางการเมืองลง แต่ทั้งนี้คงจะละเลยเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหายุติในการเลือกตั้งไปไม่ได้ ถ้าผลของคำวินิจฉัยในการยุบพรรคการเมืองทำให้เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จะส่งผลให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องยุติบทบาททางการเมืองของตนเองลง เป็นการกลั่นกรองให้พรรคการเมืองที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งต้องออกจากระบบการเมือง เพื่อสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในการเมืองไทยอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม

การสิ้นสุดการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีบทบาทสูงต่อการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาด้วยเหตุปัจจัยภายในของตัวพรรคการเมืองนั้น ๆ เอง เช่น การสิ้นสุดของพรรคการเมืองเมื่อเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมือง, การสิ้นสุดของพรรคการเมืองเมื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป²¹ เป็นต้น ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบและเป็นตัวสะท้อนสภาพการณ์ทางการเมืองไทยทั้งสิ้น การศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมหาชนมาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่สามารถสร้างระบบการบริหารและมีการจัดการองค์กรได้ตามข้อบังคับทางกฎหมาย รวมทั้งมีความสามารถระดมการสนับสนุนจากประชาชนและมีบทบาทนำในการดำเนินการทางการเมือง จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาว่า การใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหายุติในการเลือกตั้ง จะสามารถแก้ไขปัญหาก็จริงสมดังเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายหรือไม่ และการยุบ

²⁰ นิติราษฎร์, แดงการณ์ของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 6 การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[ออนไลน์], 2551. แหล่งที่มา <http://www.enlightened-jurists.com>

²¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 102-106.

พรรคการเมืองด้วยเหตุผลดังที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเอาไว้ จะส่งผลกระทบต่อ
การพัฒนาพรรคการเมืองไทยต่อไปในอนาคตอย่างไร

คำถามของการวิจัย

1.การยุบพรรคการเมืองตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลัง
ประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย เป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตใน
การเลือกตั้งได้หรือไม่และอย่างไร

2.การยุบพรรคการเมืองตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลัง
ประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย ส่งผลกระทบต่อพัฒนาพรรคการเมืองไทย
อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช2550
มาตรา 237 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรค
พลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนไทย

2.เพื่อศึกษาผลที่เกิดขึ้นต่อพัฒนาพรรคการเมืองไทย ภายหลังจากศาล
รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมหาชนไทย

สมมุติฐานของการวิจัย

1.การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช2550
มาตรา 237 ตั้งอยู่บนแนวคิดในการใช้กฎหมายแก้ปัญหาพฤติกรรมนักการเมืองจากการกระทำ
ความผิดในกฎหมายเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม
ดังกล่าวแต่อย่างใด

2.การยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช2550
มาตรา 237 ถึงแม้จะมีเจตนารมณ์ในการปรับแก้พฤติกรรมของนักการเมือง แต่ผลกระทบกลับ
กลายเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งการพัฒนาระบบพรรคการเมืองในสังคมไทย



ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550, คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคไทยรักไทย, คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย, คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550, หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, บริบททางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นักวิชาการ, นักการเมือง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายและพรรคการเมือง, ผู้นำท้องถิ่น ตำแหน่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน, นักการเมืองท้องถิ่น ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ จ.ขอนแก่น, จ.เชียงใหม่, จ.เชียงราย, จ.สุพรรณบุรี, จ.ศรีสะเกษ

กรอบความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

เพื่อทำความเข้าใจต่อประเด็นคำถามที่ได้ตั้งไว้ในงานวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยใช้กรอบความคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

1. กรอบความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

ลักษณะของการก่อเกิดของพรรคการเมืองที่มีความแตกต่างกัน ได้ทำให้การอธิบายหรือการให้ความหมายแก่พรรคการเมืองและมุมมองที่มีต่อพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกและในประเทศไทยมีความแตกต่างกัน การก่อเกิดของพรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นพรรคที่เกิดขึ้นโดยอาศัยกฎหมายเป็นฐาน กล่าวคือ หากปราศจากกฎหมายพรรคการเมืองที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตั้งพรรคการเมืองแล้ว ประชาชนย่อมไม่สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ หรือในกรณีที่กฎหมายพรรคการเมืองให้สิทธิการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ การตั้งพรรค

การเมืองก็ต้องทำภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น อาจเรียกได้ว่าพรรคการเมืองไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย (Legal Creature) ไม่ได้เกิดโดยธรรมชาติ (Natural Creature) อันเป็นลักษณะของการก่อเกิดของพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาพรรคการเมืองไทยมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ การพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองได้นั้น จะต้องใช้ระยะเวลาและความต่อเนื่อง โดยสามารถศึกษาผ่านมิติขั้นตอนการพัฒนาทางการเมืองตามที่ Huntington กล่าวไว้ 4 ขั้นตอนสำคัญๆ คือ

- 1.การแบ่งเป็นฝักฝ่าย (Factionalism)
- 2.การแบ่งเป็นขั้ว (Polarization)
- 3.การขยายตัว (Expansion)
- 4.การพัฒนาเป็นสถาบันการเมือง (Institutionalization)

ซึ่งลักษณะของพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันได้นั้น จะต้อง มี 1) ความสามารถในการปรับตัวสูง (adaptability) 2) ความซับซ้อนเป็นระบบ (complexity) 3) ความเป็นตัวของตัวเอง (autonomy) 4) ความสามัคคีกลมเกลียว (coherence)

2.กรอบความคิดเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

มาตรการยุบพรรคการเมืองได้ถูกนำมาใช้เป็นบทลงโทษพรรคการเมืองที่ไม่กระทำการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งในต่างประเทศจะนำเอามาตรการยุบพรรคการเมืองมาใช้เพื่อปกป้องระบอบการปกครองในประเทศของตนจากการกระทำของพรรคการเมือง ในขณะที่ประเทศไทย นอกจากจะนำมาตรการยุบพรรคการเมืองมาใช้เพื่อปกป้องระบอบการปกครองจากการกระทำของพรรคการเมืองแล้ว มาตรการยุบพรรคการเมืองยังได้ถูกใช้เพื่อเป็นบทลงโทษพรรคการเมืองที่กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งและไม่กระทำการไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดไว้อีกด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาพรรคการเมืองในฐานะตัวแปรตาม กล่าวคือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่กำหนดให้พรรคการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงคือ ต้องถูก

ยุบเลิกไป และใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และใช้วิธีการอธิบายงานวิจัยตามแนวคิดเชิงการตีความ (Interpretative Approach) ทั้งนี้ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

1.การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารทั้งในและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

เอกสารชั้นต้น (Primary data)

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนของหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งประกาศของคณะรัฐประหาร ได้แก่ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27

3) รายงานการประชุมของคณะกรรมการในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

4) คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 – 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2550, คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคไทยรักไทย, คำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคมัชฌิมาธิปไตย

เอกสารชั้นรอง (Secondary data)

1) หนังสือ เอกสาร วารสาร และเครือข่ายระบบฐานข้อมูล (www.) ที่เกี่ยวข้องกับ การยุบพรรคการเมือง, การเลือกตั้ง, คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมัชฌิมาธิปไตย

2) ข่าว, บทสัมภาษณ์ และกฤตภาค (Clipping) ที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมิชมิมาธิปไตย

3) วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกไปทั้ง 3 พรรค ซึ่งเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล, นายกเทศมนตรี, กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน โดยดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ซึ่งผู้วิจัยเลือกผู้ที่ต้องการสัมภาษณ์ ด้วยวิธีการสุ่มแบบบังเอิญหรือตามความสะดวก (Convenience sampling) โดยมีรายละเอียดของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

ตารางที่ 1 ข้อมูลการสัมภาษณ์

ลำดับที่	ชื่อ - นามสกุล	หมู่บ้าน/ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	วันที่สัมภาษณ์	ตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์
1	นายสุพจน์ นามพรม	ต.หนองหัวช้าง	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	13 ก.ค. 2552	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
2	นายศรีจันทร์ ทิพย์มงคล	บ.หนองม่วง	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	13 ก.ค. 2552	ผู้ใหญ่บ้าน
3	นายธวัชชัย ไกรศรี	ต.ตู	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	14 ก.ค. 2552	กำนัน
4	นายกร วารินทร์	ต.ผักแพว	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	15 ก.ค. 2552	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
5	นายวิรัตน์ บัวหอม	ต.ดุน	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	15 ก.ค. 2552	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
6	นายอภิชาติ ชาญประดิษฐ์	ต.กันทรารมย์	กันทรารมย์	ศรีสะเกษ	20 ก.ค. 2552	นายกเทศมนตรี
7	นายสมศักดิ์ ลาลุน	ต.บัวทุ่ง	ราษีไศล	ศรีสะเกษ	16 ส.ค. 2552	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
8	นางเนติมน สังข์เกิด	บ.ท่าโพธิ์	ราษีไศล	ศรีสะเกษ	19 ส.ค. 2552	ผู้ใหญ่บ้าน
9	นายวันนา วิรุณพันธ์	ต.หนองแค	ราษีไศล	ศรีสะเกษ	23 ส.ค. 2552	กำนัน
10	นายอาคม ศิลปดอนบม	ต.สำราญ	เมือง	ขอนแก่น	2 ธ.ค. 2552	นายกเทศมนตรี
11	นายณัฐนัย เหล่าสุวรรณ	ต.โนนท่อน	เมือง	ขอนแก่น	3 ธ.ค. 2552	นายกเทศมนตรี
12	นายวิรัตน์ ขาวศรี	ต.โนนสมบูรณ์	บ้านแฮด	ขอนแก่น	4 ธ.ค. 2552	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
13	นายศิริพงษ์ อรุณเดชาชัย	ต.บ้านแฮด	บ้านแฮด	ขอนแก่น	4 ธ.ค. 2552	นายกเทศมนตรี
14	นายสุนา ปัญญาดี	ต.โคกสำราญ	บ้านแฮด	ขอนแก่น	4 ธ.ค. 2552	กำนัน
15	นายสุเวช ภูมิรัตน์	ต.แม่คำ	แม่จัน	เชียงราย	15 ธ.ค. 2552	นายกเทศมนตรี
16	นายสมคิด เลิศเกียรติดำรงค์	ต.หนองป่าครั่ง	เมือง	เชียงใหม่	21 ธ.ค. 2552	นายกเทศมนตรี

ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ จะทำการนำเสนอเนื้อหาดังต่อไปนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของงานวิจัยชิ้นนี้อันประกอบไปด้วย ความ เป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขต การศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง วิธีการนำเสนอ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงกรอบความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองและลักษณะ ของพรรคการเมืองในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองในต่างประเทศ และศึกษา กรอบความคิดเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยและต่างประเทศ และทบทวน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541, พ.ศ.2550 ประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่27 กล่าวถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2540และ2550 กล่าวถึงคำวินิจฉัยและการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของตุลาการ รัฐธรรมนูญในการยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ โดย รวมทั้งการให้เหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยที่ประกอบในคำวินิจฉัยให้ยุบพรรค การเมืองที่น่าสนใจ

บทที่ 4 กล่าวถึงการวิเคราะห์ผลจากการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ ในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง และการแก้ไขปัญหาการ กระทำผิดในกฎหมายเลือกตั้ง

บทที่ 5 บทสรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.ทำให้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช2550 มาตรา 237 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรค พลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์

2. ทำให้ทราบประสิทธิผลของการใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขพฤติกรรม
ของนักการเมืองที่กระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง

3. ทำให้ทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย
ภายหลังจากการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย
พรรคมหาชนมาธิปไตย

4. ทำให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและการ
พัฒนาพรรคการเมืองในแวดวงวิชาการต่อไป

