

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง (Political party) เป็นการรวมตัวทางการเมืองของบุคคลที่มีความคิดหรือผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ¹ โดยวิธีการส่งตัวแทนลงรับเลือกตั้ง หากปราศจากพรรคการเมือง การดำเนินการเป็นสถาบันทางการเมืองในระบบเสรีก็จะมีไม่ได้² เพราะหากขาดไว้เสียซึ่งพรรคการเมือง ประชาชนจะไม่สามารถมองเห็นอุดมการณ์และแนวความคิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างชัดเจน³

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพที่ถูกรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ สำหรับเสรีภาพของพรรคการเมืองนั้น บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่งในการแสดงออกซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง ตัวพรรคการเมืองนั้นเองก็ย่อมจะต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน ซึ่งเสรีภาพนี้ย่อมครอบคลุมไปถึงบุคคลที่เข้าร่วมพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในฐานะหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้เสรีภาพของพรรคการเมืองย่อมต้องมี

¹Max Weber. (1947). Theory of Social and Economic Organization, trans.by A.R. Henderson and T. Parsons. อ้างอิงจาก จิรโชค วิระสย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2543). รัฐศาสตร์ทั่วไป. หน้า 366 - 367.

²Maurice Duverger. (1979). Institutions politiques et Droit Constitutionnel. อ้างอิงจาก มนตรี รูปสุวรรณ. (2543). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 153.

³มานิตย์ จุมปา. (2551). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550). หน้า 159.

ขอบเขต ซึ่งนอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550⁴

สำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น มีสาเหตุมาจากการที่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพของตนในนามพรรคการเมืองเพื่อล้มล้างการปกครอง⁵ กระทำการมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁶ หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง⁷ ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ อันเป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้เสรีภาพของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองให้อยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

อย่างไรก็ดี การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาที่มีการโต้แย้งกันเนื่องจากมาตรการที่ใช้ยุบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลในพรรคการเมือง อันได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจนเกินสมควร ทำให้การใช้เสรีภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยแท้จริง ดังเช่นกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3-5/2550 ที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคไทยรักไทยและตัดสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นระยะเวลา 5 ปี เพราะเหตุที่มีการดกกลงข้างพรรค

⁴ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลงตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ยังมีผลใช้บังคับต่อไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 68 วรรคสาม.

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 237 วรรคสอง.

⁷พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550, มาตรา 93.

เลือกให้สมาชิกลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการรับจ้างเพื่อกระทำการซื้อเสียง ซึ่งเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการบริหารของพรรคบางคนเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับ การจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมืองและการลงโทษหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่มีการใช้บังคับกันอยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การยุบพรรคการเมืองจะต้องเป็นผลมาจากการที่ผู้นำประเทศเข้าร่วมพรรคการเมืองและอาศัยพรรคการเมืองแทรกแซงการปกครอง เพื่อนำไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการ⁸ หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวจึงจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าโทษที่จะลงแก่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะไม่แตกต่างจากมาตรการของประเทศไทย แต่เหตุแห่งการที่ศาลจะสั่งให้ยุบพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ไม่รวมถึงการฝ่าฝืนมิให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมดังเช่นกรณีของประเทศไทย นอกจากนี้ ในประเทศตุรกี แม้จะมีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการล้มล้างการปกครอง แต่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็จะถูกลงโทษเพียงการตัดสิทธิทางการเมืองของสมาชิกในพรรคการเมืองเท่านั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยสามารถทำได้ง่ายและมีความรุนแรงมากกว่ามาตรการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศตุรกี เพราะมาตรการของประเทศไทยได้มีการนำเอาพฤติกรรมของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมาเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการยุบพรรคการเมืองในทุกกรณี ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ทำให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองสิ้นสุดลง พรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบัน ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

ตามกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในกรณีที่จะมีการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยเน้นไปยังปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองของไทย เพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการยุบพรรคการเมืองให้เหมาะสม เป็นธรรม

⁸รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 21 อนุมาตรา 2.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่มีผลต่อเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง ที่มีผลต่อเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากการนำเอาพฤติกรรมของหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมาพิจารณาประกอบการยุบพรรคการเมือง โดยมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองว่าเป็นสถาบันสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นสถาบันเพราะถูกยุบได้ง่าย ส่งผลให้รากฐานความคิดตามวิถีทางประชาธิปไตยของประเทศอ่อนแอ ไม่เป็นปึกแผ่น นอกจากนี้ เมื่อมีการยุบพรรคการเมืองแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็จะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งไปด้วย ทั้งที่มิได้เป็นผู้ลงมือกระทำความผิด การตัดสิทธิเลือกตั้งจึงไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังกล่าว ดังนั้น มาตรการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมือง แม้จะเป็นบทบัญญัติในทางกฎหมายมหาชนที่มีขึ้น เพื่อปกป้องมิให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เป็มาตรการที่มีผลร้ายต่อผู้ที่ถูกยุบพรรคการเมือง จึงต้องใช้โดยเคร่งครัด ภายใ้หลักการฟังความทุกฝ่าย และต้องไม่นำเอาข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลในทางเอกชนมาใช้บังคับ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง บทบาทของพรรคการเมืองต่อระบอบประชาธิปไตย การยุบพรรคการเมือง และผลของการยุบพรรคการเมือง โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบตามรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทย กับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสเปน และประเทศตุรกี

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเว็บไซต์ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมือง และการตัดสินใจของหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจากข้อมูลดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมืองที่มีผลต่อหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่มีต่อหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมือง
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง