

บทที่ 1

ข้อความคิดว่าด้วยพรรคการเมืองและสิทธิเสรีภาพของบุคคลในระบอบประชาธิปไตย

"พรรคการเมือง" สิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คำกล่าวนี้คงไม่ผิดนัก เมื่อได้พิจารณาถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลที่ว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นถือเป็นระบอบที่มีการปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การรวบรวมเจตจำนงของประชาชนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงมีความสำคัญยิ่ง ในอันที่จะก่อให้เกิดการกระทำในทางการเมืองขึ้นได้ แม้ว่าในยุคแรกๆ ที่แต่ละรัฐประกอบด้วยประชากรที่มีจำนวนไม่มากนัก การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรงที่ปัจเจกบุคคลสามารถใช้สิทธิได้ด้วยตนเองจะเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ส่งผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางตรงมีอาจใช้ได้อีกต่อไป จึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเข้ามาแทนที่ อันเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองค่อยๆ มีบทบาทมากขึ้นในช่วงเวลาต่อมา ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ให้การรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง จึงส่งผลให้ความสำคัญของพรรคการเมืองยิ่งปรากฏชัดขึ้น จนไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในปัจจุบันพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่มีบทบาทมากที่สุดองค์กรหนึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เพื่อการทำความเข้าใจถึงข้อความคิดว่าด้วยพรรคการเมืองและสิทธิเสรีภาพของบุคคลในระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น จึงจำต้องศึกษาถึงหลักการที่สำคัญๆ อันประกอบไปด้วย 1.1 ความสัมพันธ์ของสิทธิเสรีภาพกับพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย 1.2 ความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และ 1.3 แนวความคิดและที่มาของการยุบเลิกพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ความสัมพันธ์ของสิทธิและเสรีภาพกับพรรคการเมือง ในระบบประชาธิปไตย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครอง ซึ่งหนึ่งในสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเหล่านั้น คือ เสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ประกอบกับเมื่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ในการเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทน เพื่อใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนดำเนินการตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนให้เกิดผลขึ้นจริง ด้วยเหตุดังกล่าว การทำความเข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักประชาธิปไตยกับพรรคการเมือง รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทรงซึ่งสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทราบถึงขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างชัดเจน เพื่อมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และอยู่นอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

1.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้มีการบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ที่มนุษย์แต่ละคนจำต้องมีและใช้ไปเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองนี้ เรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights and Liberties) หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights)¹ โดยในแต่ละประเทศสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันออกไป ตามสภาพการณ์ทางสังคม วัฒนธรรมและพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชนนั้นก็มิได้เป็นไปอย่างบริบูรณ์ โดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อกำหนดใดๆ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2538), น. 14-15.

อันมิอาจถูกจำกัดได้เลย² ในทางกลับกัน หากเพื่อประโยชน์มหาชนแล้วองค์ของรัฐก็ย่อมมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการบังคับให้กระทำการบางอย่างหรือห้ามมิให้กระทำการบางอย่างได้เสมอ แต่ถึงกระนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องเป็นไปเฉพาะในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงควรได้ศึกษาถึงความหมาย ขอบเขตการใช้ และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างรอบด้าน ดังนี้

1.1.1.1 ความหมายและขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ

ตามความหมายโดยทั่วไปแล้ว “สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการอันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น กล่าวคือ เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย³

ความหมายของสิทธิที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นสิทธิตามความหมายโดยทั่วไป แต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective öffentliche Recht) นั้น หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้ให้การรับรองและคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องต่อองค์ของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน และในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอีกด้วย นอกจากนี้ สิทธิตาม

² อาจกล่าวได้ว่า เฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพในทางความคิดเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ประชาชนอย่างบริบูรณ์ ดังตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพในการกระทำนั้น รัฐธรรมนูญหาได้มีการบัญญัติไว้โดยบริบูรณ์ไม่ ด้วยเหตุที่การอยู่ร่วมกันในสังคมจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย แต่ละคนจะใช้สิทธิและเสรีภาพในการกระทำใดๆ ที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้ เช่น แต่ละคนจะใช้เสรีภาพในการเดินทางหรือเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร โดยการเดินเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นหรือเข้าไปตั้งบ้านเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ เป็นต้น โปรดดู เฟิงอ้วง, น. 63-64.

³ เฟิงอ้วง, น. 21.

รัฐธรรมนูญยังหมายความรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien)⁴ ซึ่งหมายถึง การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังเช่นมุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น

ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้องและคุ้มครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง⁵

ส่วนความหมายของ “เสรีภาพ” (Liberty) นั้นได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น⁶ หรือภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง⁷ ซึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่พึงประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาพึงประสงค์จะกระทำ หรืออาจกล่าวได้โดยสรุปว่าเสรีภาพคือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) และเลือกวิถีชีวิตได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง⁸

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น แต่หน้าที่ดังกล่าวก็เป็นเพียงหน้าที่ที่จะต้องเคารพในเสรีภาพของเขา ในขณะเดียวกัน ผู้ทรงเสรีภาพเองคงมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น หาได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของตนหรือเอื้ออำนวยให้ตนใช้เสรีภาพได้อย่างสะดวกขึ้นไม่

⁴ Albert Bleckmann Staatsrecht II – Die Grundrechte, 4 Aufl, 1997, S. 188 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น. 58.

⁵ เพิ่งอ้าง, น. 58.

⁶ LITTRÉ อ้างโดย Jean RIVERO in Les libertés publiques, Tome 1 : Les droits de l'homme, 6e édition, (Paris, PUF, 1991), p. 20 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถ ที่ 1, น. 22.

⁷ D.D. RAPHAEL, Problem of Political Philosophy, (London, The Macmillan Press Ltd., 1976), p. 115 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 22.

⁸ Jean RIVERO, op. cit., p. 20 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 22.

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” แล้ว จะเห็นได้ว่าระหว่างสิทธิและเสรีภาพนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันใดอันหนึ่ง ในขณะที่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลที่มีอยู่เหนือตนเอง ในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลอื่น และแม้ในทางวิชาการหรือในทางทฤษฎีจะสามารถแยกแยะความหมายของคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการใช้คำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” รวมๆ กันไป ดังเช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights)⁹ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิติดตัวมนุษย์อันไม่มีใครอาจพรากไปได้ และเมื่อพิจารณาการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท อันได้แก่ สิทธิของพลเมือง (Citizen’s Rights) ซึ่งเป็นสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และสิทธิมนุษยชน (Human Rights)¹⁰ ซึ่งเป็นสิทธิที่แม้แต่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่สามารถจะยกเลิกเพิกถอนสิทธิดังกล่าว และไม่สามารถจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพนี้ได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่มีกฎหมายซึ่งออกโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาจะอนุญาตให้กระทำเช่นนั้น¹¹

จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับประชาชนแล้ว หากไม่มีกฎหมายห้ามก็ย่อมมีเสรีภาพที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำต่างๆ ได้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น¹²

ถึงกระนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ก็ดี “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ก็ดี แม้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีใช้สิทธิโดยแท้เป็นอำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองได้ ดังเช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ก็เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐ หรือที่เรียกว่า

⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 24.

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้อย่างเหมาะสม)”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 8.

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (2535), น. 133.

¹² เพิ่งอ้าง.

“สิทธิในเสรีภาพ” (Right of Liberty) นั้นเอง¹³ ซึ่งสิทธิในเสรีภาพนี้ หมายความว่า การที่บุคคลมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและยอมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่นหรือกล่าวคือ บุคคลอื่นยอมมีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น¹⁴ ตัวอย่างของสิทธิในเสรีภาพ ได้แก่ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย สิทธิที่จะได้รับการประกันความเสี่ยงทางสังคม อันได้แก่ อุบัติเหตุ การว่างงาน หรือสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูยามชราภาพ เป็นต้น

1.1.1.2 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การพิจารณาถึงประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้น อาจจำแนกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยการพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิและการแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ เป็นต้น โดยอาจพิจารณาประเภทของสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้

1) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน

Georg Jellinek ผู้เสนอแนวความคิดในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิก ได้แบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

(ก.) status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใดๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เอง โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ หรือเท่ากับเป็นการปฏิเสธอำนาจรัฐ อีกทั้ง สิทธิและเสรีภาพในกลุ่มนี้จะแสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrecht) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงหรือการละเมิดของรัฐ โดยหากมีการกระทำดังกล่าวจากรัฐ ปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาหรือเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวนั้นได้ ตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม status negativus ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น¹⁵

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 24.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4, น. 61.

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 62.

(ข.) status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จะแสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภทสิทธิเรียกร้อง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี โดยตัวอย่างของสิทธิในกลุ่ม status positivus นี้ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุข และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

(ค.) status activus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของสิทธิของพลเมืองอันได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังรวมถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่นๆ อีกด้วย แต่อย่างไรก็ดีสิทธิประเภทนี้มักจะจำกัดให้เฉพาะแต่พลเมืองของชาติเท่านั้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมันนี้ เป็นการอาศัยลักษณะของการใช้สิทธิและเสรีภาพกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณา ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจถึงพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทได้ว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร และการจะทำให้บรรลุความมุ่งหมายสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทได้นั้นรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร¹⁶

2) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ

การแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ เป็นพิจารณาจากบุคคลผู้ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น

(ก.) สิทธิมนุษยชน (Menschenrechte หรือ Jedermannrechte) เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในทุกๆ ด้าน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลดังกล่าวเป็นชนชาติใดหรือนับถือศาสนาใด หากแต่บุคคลนั้นเข้ามาอยู่ภายในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย¹⁷ ตัวอย่างของสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น

¹⁶ เฟิงอ้าง, น. 62-63.

¹⁷ เฟิงอ้าง.

สิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราษฎร ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมที่เรียกว่ารัฐ (State) เกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์คนใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีผู้ปกครองแผ่นดิน (Sovereign) คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน เพราะรัฐมิได้มีคุณค่าในตัวเองแต่จะมีคุณค่าขึ้นมากเมื่อได้ปกป้องรักษาและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านี้เท่านั้น¹⁸

(ข) สิทธิพลเมือง (Buergerrechte) สิทธิของพลเมืองถูกจำกัดความไว้ว่าคือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง อันได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น¹⁹ และเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น ดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในกลุ่มของ status activus หรือสิทธิทางการเมือง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (Freiheit der Berufswahl) และเสรีภาพในการชุมนุม (Versammlungsfreiheit) เป็นสิทธิของชาวเยอรมันเท่านั้น²⁰

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลของเรื่องแล้วจะพบว่า สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังเวลาที่สังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” ได้อุบัติขึ้นแล้วเท่านั้น และถือกันว่าสิทธิของพลเมืองนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง²¹

การแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธินี้ เป็นการพิจารณาในเนื้อหาแห่งสิทธิว่าสิทธิใดควรจะให้กับบุคคลทุกคนและสิทธิใดควรจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น อันเป็นการกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองของสิทธิแต่ละประเภท²²

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 40-44.

¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 44.

²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 64.

²¹ Jean RIVERO, op. cit., pp. 62-63 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 45.

²² บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 64.

3) การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การแบ่งแยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพในลักษณะนี้ เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ และหากอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้ว อยู่ในเงื่อนไขประเภทใด โดยได้มีการกำหนดรูปแบบของเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้²³

(ก) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte mit einfachem Gesetzesvorbehalt) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น แต่ถึงอย่างไรก็มิได้หมายความว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จะไม่มีข้อจำกัดใดๆ เพราะแท้จริงแล้วการจำกัดสิทธิและเสรีภาพยังคงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดโดยทั่วไป

(ข) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ (Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(ค) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย (Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt) ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยรูปแบบของเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้ จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้²⁴

²³ Pieroth/Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 9. Aufl., S. 21 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 64.

²⁴ เพิ่งอ้าง, น. 65-66.

1.1.1.3 เหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอาจสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ 3 ประการ²⁵ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น โดยการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นนี้ถือเป็นเหตุผลประการสำคัญอันก่อให้เกิดความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งแม้ว่ามนุษย์ในสภาวะธรรมชาติดั้งเดิมจะไม่สามารถกำหนดขอบเขตในทางเนื้อหาที่แน่นอนของ “สิทธิของบุคคลอื่น” ได้ แต่เมื่อมีรัฐเกิดขึ้น สิทธิดังกล่าวจึงได้รับการรับรองโดยกฎเกณฑ์ของรัฐและมีได้อยู่ในสภาวะธรรมชาติดังเดิมอีกต่อไป หากแต่ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายซึ่งออกโดยอำนาจรัฐ ดังนั้น สิทธิของบุคคลอื่นจึงเป็นข้อจำกัดของเสรีภาพที่แฝงตรรกะในทางกฎหมายของกฎหมายบัญญัติ (Rechtslogik des Gesetzes) ซึ่งการกำหนดให้สิทธิแก่บุคคลอื่นนั้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่ง²⁶

แม้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลอาจจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เงื่อนไขดังกล่าวยังไม่เพียงพอในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บุคคลเป็นผู้ได้รับประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมาย (Rechtsmacht) แก่บุคคล เพื่อให้บุคคลนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายในผลประโยชน์ที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครอง แต่เฉพาะกรณีที่ผลประโยชน์ได้ถูกกำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สามในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิของบุคคลอื่น” ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพได้ อย่างไรก็ตาม หากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมิได้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หรือในกรณีที่ผลประโยชน์นั้นเป็นเพียงผลสะท้อนจากกฎเกณฑ์ของกฎหมาย (Rechtsreflex) ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล²⁷

²⁵ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, (München 1994), S. 302 อ้างใน เพ็ญอ้าง, น. 221.

²⁶ เพ็ญอ้าง, น. 223.

²⁷ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, (München 1994), S. 307 อ้างใน เพ็ญอ้าง, น. 224.

เหตุผลและความมุ่งหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ประการที่สอง มีขึ้นเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เมื่อรากฐานของการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ถือเป็นพื้นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ประกอบกับพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคมนั้น ความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวความคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐและความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคลได้²⁸

ความมุ่งหมายประการสุดท้าย คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Gemeinwohl) หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Öffentliche Ordnung) ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องยากที่จะหาคำนิยามที่มีความหมายเป็นการทั่วไปของทั้งคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ จึงอาจพอสรุปได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่อันถือได้ว่าเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน²⁹ ในขณะที่ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม³⁰

อย่างไรก็ดี ทั้งประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ต่างเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่สมัยโรมัน ซึ่งนำไปสู่การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ในขณะที่กฎหมายมหาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งโดยหลักแล้วผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนบุคคลเสมอ และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างยิ่ง

²⁸ เพิ่งอ้าง.

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 (ที่มาและนิติวิธี), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 333.

³⁰ อุทิศ มงคลนาวิน, “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน,” บทบัญญัติ, เล่ม 32, ตอน 1, น. 13, (2518).

แม้ “ประโยชน์สาธารณะ” ก็ดี หรือ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ก็ดี จะมีอาจให้นิยามหรือคำจำกัดความที่เฉพาะเจาะจงได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะอาศัยเหตุผลดังกล่าวจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยปราศจากขอบเขต เพราะแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจอิสระในการพิจารณาว่าแค่ไหน เพียงใด ที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่ถึงอย่างไรเสีย การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงต้องอยู่ภายในขอบเขตของหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน³¹

1.1.1.4 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) หรือสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) ต่างถือได้ว่าสิทธิทั้งสองประการนี้ เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีความเกี่ยวพันเป็นอย่างยิ่งกับหลักนิติรัฐ และด้วยเหตุที่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างให้การยอมรับหลักความเป็นอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเช่นเดียวกัน โดยเมื่อใดที่รัฐต้องการใช้อำนาจในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจะใช้อำนาจของตนกระทำการดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้นี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน

โดยนอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ ไว้ อีกหลายประการ ซึ่งเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐโดยอำเภอใจ ดังเช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit mit Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) รวมถึงหลักประกันที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์การตุลาการ (Rechtswegsgarantie) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 234-235.

เพราะหากมิให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยให้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางสามารถเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งเช่นนั้นได้เสียแล้ว หลักประกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลทั้งหลายตามที่ได้กล่าวอ้างมาข้างต้นก็จะปราศจากซึ่งความหมาย

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ³² เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเมื่อมนุษย์เป็นเป้าหมายมิใช่เครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐจึงย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ และด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักนิติรัฐอย่างมีอาจปฏิเสธได้³³

โดยการพิจารณาถึงหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อาจแบ่งออกเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลประการหนึ่ง และหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาถึงขอบเขตและหลักการดังกล่าวได้ ดังนี้

1) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

จากหลักการโดยทั่วไปการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น อาจกระทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หากองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายมีความประสงค์ที่จะตรากฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขึ้นใช้บังคับ องค์กรนิติบัญญัติก็ต้องดำเนินการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

³² “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งคำดังกล่าวประกอบขึ้นมาจากคำว่า “Recht” ที่แปลว่า “กฎหมาย” และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า “รัฐ” วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” www.pub-law.net

โดยหลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งสิทธิทั้งสองประการนี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 26.

³³ เพิ่งอ้าง, น. 27.

ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว อาจพิจารณาเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้

(1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น หรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (Ueberschussverbot) หรือหลักความได้สัดส่วน (der Grundsatz der Verhältnismässigkeit) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ (Ueberschussverbot) ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญในการนำมาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง³⁴ โดยในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้กระทำเท่าที่จำเป็น อันแสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักพอสมควรแก่เหตุซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดมิให้รัฐใช้อำนาจโดยอำเภอใจนั่นเอง³⁵

แม้ว่าองค์กรนิติบัญญัติจะมีข้อองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยสภาพ แต่ก็อาจใช้อำนาจรัฐตรากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายใดอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องพิจารณาและคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุเสมอ ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการคือ³⁶

³⁴ เพิ่งอ้าง, น. 299.

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, น. 187, (มิถุนายน 2543).

³⁶ เพิ่งอ้าง, น. 188-189.

ก) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเหมาะสมที่จะบรรลุมูลค่าประสงค์ที่ต้องการได้ ซึ่งหลักความเหมาะสม (Geeignetheit หรือ Tauglichkeit) นี้ เป็นการเรียกร้องถึงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดทอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น และหากกฎหมายใดที่กำหนดมาตรการซึ่งเห็นได้ประจักษ์ชัดแล้วว่าไม่อาจบรรลุมูลค่าประสงค์ที่ต้องการได้อย่างแท้จริง ก็ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ ซึ่งหลักความจำเป็น (Erforderlichkeit หรือ Notwendigkeit) นี้ เป็นการเรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติเปรียบเทียบมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่องค์กรนิติบัญญัติต้องการ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กรนิติบัญญัติจะต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่องค์กรนิติบัญญัติเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงมากกว่ามาบัญญัติเป็นกฎหมายทั้งๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้เสียแล้ว เมื่อนั้นย่อมถือว่ากฎหมายที่ตราขึ้นขัดต่อหลักความจำเป็นและขัดรัฐธรรมนูญ

ค) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว ยังจะต้องเป็นมาตรการที่พอเหมาะสมควรแก่เหตุอีกด้วย ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im engeren Sinne) นี้ เป็นการเรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสีย จากการปฏิบัติตามกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นนั้น ซึ่งหากมาตรการดังกล่าวไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการก็ย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

อย่างไรก็ดี การจะวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ได้ตราขึ้นขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบนี้หรือไม่ จำต้องเริ่มพิจารณาจากสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองก่อน แล้วจึงไปพิจารณาระดับความรุนแรงของมาตรการตามกฎหมายที่ล่วงละเมิดในสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งจะคุ้มครองในภายหลัง และหากวินิจฉัยได้ว่าความเข้มข้นรุนแรงของมาตรการนั้นยังคงพอสมควรแก่เหตุ องค์กรนิติบัญญัติก็ย่อมตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับได้

(2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนี้ เป็นหลักการอันสำคัญที่ทำให้องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายใดๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทบกระเทือนถึงแก่นของสิทธิและเสรีภาพได้ อันเป็นบทบัญญัติที่เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติต้องปฏิบัติและมีค่าบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากมีการตรากฎหมายใดที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้³⁷

อย่างไรก็ดี เกิดประเด็นปัญหาตามมาว่า หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งนั้น จะนำมาใช้บังคับกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสมบูรณ์หรือไม่ หรือใช้บังคับเฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์³⁸ ซึ่งจากการพิจารณาหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิมิได้ จะเห็นได้ว่า ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการจำกัดนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

แต่ในกรณีของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ ดังเช่น เสรีภาพในการเดินทางจะต้องนำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับ เพราะสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อมีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายที่ได้ตราขึ้นมานั้นมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือไม่ โดยให้พิจารณาประกอบกับหลักความได้สัดส่วน³⁹

³⁷ เพิ่งอ้าง, น. 189.

³⁸ เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ตามหลักทฤษฎีของเยอรมัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี กล่าวคือ ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ (die absolute Wesensgehaltstheorie) และทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (die relative Wesensgehaltstheorie) ซึ่งสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 290-294.

³⁹ หลักความได้สัดส่วนอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า หลักความพอสมควรแก่เหตุ

ทั้งนี้ กรณีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ การคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งนี้ เป็นการคุ้มครองโดยเด็ดขาดหรือมีข้อยกเว้นซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองแก่นหรือหัวใจของสิทธิและเสรีภาพทุกชนิด อันเป็นการคุ้มครองที่สมบูรณ์โดยไม่มีข้อยกเว้น แม้จะอ้างถึงการคุ้มครองเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ไม่สามารถจะลบล้างแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ยิ่งไปกว่านั้น การนำเอาหลักความได้สัดส่วนมาเป็นเกณฑ์เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายใดมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ก็ไม่อาจจะกระทำได้⁴⁰

(3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมาย และหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

มาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อเรียกร้องถึงองค์กรณีบัญญัติ ในการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่า จะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เป็นเหตุผลของเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ⁴¹ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง⁴² กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากไม่ประสงค์ให้องค์กรณีบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองในรูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองถือเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ อันถือเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารมิใช้องค์กรณีบัญญัติและสำหรับเหตุผลประการที่สอง ก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดเอกสิทธิ์และการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองปัจเจกชนเพื่อมิให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยการตรากฎหมาย

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 292-293.

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35, น. 191.

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 260.

เฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับ นอกจากนี้ การที่กฎหมายมีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไปยังเป็นเครื่องประกันความเท่าเทียมซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรมอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีผลเป็นการตอกย้ำถึงการยอมรับในความมีอยู่ของหลักความเสมอภาค⁴³ ตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น⁴⁴ ดังนั้น กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหากตราขึ้นโดยไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่กลับมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ย่อมถือได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งจะใช้บังคับมิได้

(4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

ความมุ่งหมายของบทบัญญัติและหลักการที่ให้องค์กรณีบัญญัติ จะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ เมื่อมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็เพื่อให้องค์กรณีบัญญัติได้พึงตระหนักว่าการกระทำของตนกำลังล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น จึงต้องตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ต้องการจริงๆ เท่านั้น ประกอบกับเพื่อให้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรณีบัญญัติจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมาย แต่ในทางกลับกันก็ไม่จำเป็นต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ทุกมาตราในกฎหมาย โดยมีมูลเหตุจูงใจที่จะป้องกันมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ผลของการฝ่าฝืนการไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่อาจใช้บังคับได้ทั้งฉบับ⁴⁵

2) หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์การตุลาการ

รัฐเสรีประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองโดยอาศัยเสียงข้างมากของประชาชน ที่ต้องเคารพเสียงของประชาชนฝ่ายข้างน้อย เพื่อให้ได้มาซึ่งองค์กรของรัฐตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยให้เข้ามา

⁴³ หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปหลักหนึ่ง ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35, น. 192.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง, น. 193.

ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศ ซึ่งอำนาจอธิปไตยเช่นว่านี้ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ และเพื่อมิให้องค์กรเหล่านั้นใช้อำนาจของตนได้อย่างอำเภอใจ จึงต้องมีกลไกในการสถาปนาหลักนิติรัฐขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate aim) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมดังกล่าว และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง อันเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ไม่อาจปฏิเสธการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคล ในการโต้แย้งการกระทำของรัฐผ่านทางองค์กรตุลาการ ประกอบกับเมื่อองค์กรตุลาการเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษารรรถคดี เพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบให้องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร⁴⁶ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรตุลาการจะเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำขององค์กรอื่นเพื่อคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่

⁴⁶ โดยเหตุผลประการสำคัญที่สนับสนุนแนวความเห็นนี้ว่า ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการหรือศาล นั้น เป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ประการแรก คือ ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากทั้งองค์กรทางการเมืองและองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งความเป็นอิสระของศาลนี้เองย่อมเป็นหลักประกันให้แก่เอกชนได้เป็นอย่างดีว่า หากเกิดกรณีพิพาทขึ้นเอกชนจะได้รับการพิจารณาโดยคนกลางที่ปราศจากอคติและความลำเอียง ประการที่สอง เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนเสียหายของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร ประการที่สาม วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ และประการสุดท้าย ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ ซึ่งการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า ศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), น. 56-60.

ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน⁴⁷

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการนั้น เป็นหลักประกันอันสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมาย และยอมอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบขององค์กรตุลาการ โดยในประเทศเยอรมันเรียกหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการว่า “Rechtswegsgarantie” และได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่⁴⁸ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน อันถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นสิ่งที่รัฐได้แสดงว่ารัฐเองยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาล ในการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการรับรองถึงหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และจากหลักการดังกล่าวนี้เอง ส่งผลให้บทบัญญัติตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” มีผลบังคับได้อย่างแท้จริง เนื่องจากหลักการที่ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ⁴⁹ โดยตรงนั้น จะไร้ซึ่งความหมาย หากไม่ยอมเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ สามารถเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการ

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “รายงานการวิจัย เรื่อง การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว,” (กรุงเทพมหานคร : มิสเตอร์ก๊อบบี้ (จำกัด), 2551), น. 1-2.

⁴⁸ มาตรา 19 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน บัญญัติว่า หากสิทธิของบุคคลใดถูกล่วงละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ บุคคลนั้นจะใช้สิทธิทางศาลเยียวยาได้

⁴⁹ องค์กรของรัฐในที่นี้ หมายถึงทั้ง องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ

ใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้หรือไม่⁵⁰

1.1.2 ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในการพิจารณาถึงข้อความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจจำต้องศึกษาตั้งแต่หลักการพื้นฐานของการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตย นั่นก็คือหลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) อันถือเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนแนวความคิดของหลักเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยจะประกอบไปด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักประชาธิปไตยโดยเสรี หลักเสียงข้างมาก และหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน นอกจากนี้ ยังอาจต้องทำการศึกษาถึงหลักสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มทางการเมือง หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองและหลักการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบถึงตำแหน่งแห่งที่และขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.1.2.1 พรรคการเมืองกับหลักประชาธิปไตย

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ประชาธิปไตย” อันประกอบด้วยคำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึงหมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งหมายถึงอำนาจสูงสุด คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง อำนาจอิสระของปวงชน ดังนั้น แบบการปกครองประชาธิปไตย จึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนภาษาอังกฤษนั้นใช้คำว่า “DEMOCRACY” ฝรั่งเศสใช้คำว่า “DÉMOCRATIE” เยอรมันใช้คำว่า “DEMOKRATIE” โดยแยกมาจากคำกรีก “DEMOKRATIA” ซึ่งมาจากมูลศัพท์ “DEMOS” ซึ่งแปลว่า อำนาจอิสระ และ “KRATEIN” แปลว่า การปกครอง ดังนั้น คำว่า ประชาธิปไตย จึงมีความหมายเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากความหมายว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ เพราะอำนาจอิสระเป็นของปวงชนซึ่งมีสิทธิกับหน้าที่ตามธรรมชาติของมนุษย์ชน”

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 328-329.

ซึ่งการที่ประชาธิปไตยถือมติปวงชนเป็นใหญ่ก็เพื่อราษฎรทั้งหลายที่ประกอบเป็นปวงชนนั้นได้มีรัฐบาลของปวงชน ซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนราษฎร⁵¹

ประกอบกับเมื่อหลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง ในบรรดาหลักการที่มีความสำคัญสำหรับการจัดองค์การของรัฐเสรีประชาธิปไตย⁵² และเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งเป็นระบบการปกครองในรูปแบบหนึ่งซึ่งคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชนและมีรากฐานอยู่บนแนวความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality)⁵³ ทั้งนี้ อาจพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยได้ดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet)

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ยอมรับว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย⁵⁴ จึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชนและเป็นสาระสำคัญสำหรับการมีอยู่ของรัฐ นอกเหนือจากอาณาเขตและพลเมืองของรัฐซึ่งเป็นสาระสำคัญของความเป็นรัฐ⁵⁵ โดยหลักการดังกล่าวนี้ถือกำเนิดขึ้นมาจาก “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” ของ Jean Jacques Rousseau ในหนังสือ The Social Contract หรือ “สัญญาประชาคม” ซึ่งกล่าวไว้ว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม แล้วเราก็จะ

⁵¹ ผู้กำหนดรัฐธรรมนูญไทย ปรีดี พนมยงค์, หนังสือชุดครบรอบ 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลราษฎร, (กรุงเทพมหานคร : เว็บบอร์ดการพิมพ์, 2543), น. 26-27.

⁵² หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย ประกอบไปด้วยหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

⁵³ สมยศ เทียไทย, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 11, น. 93.

⁵⁴ ในที่นี้ อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจในการปกครองของรัฐซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมและถูกผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ

⁵⁵ Christoph Degenhart, Staatsrecht I, 9 Aufl., S.3 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 4, น. 20.

ได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกออกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนมิใช่คนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”⁵⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่า สังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนต่างยินยอมให้อำนาจอธิปไตยของส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพของส่วนตน และทุกคนมีความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่ากัน

2) หลักประชาธิปไตยโดยเสรี (freiheitliche Demokratie)

ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรี เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับในความหลากหลายทางด้านความคิดความเห็นของคนในสังคม และการจะได้มาซึ่งข้อสรุปที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับนั้น จำต้องมีการถกเถียงกันทางความคิดเห็นที่แตกต่างและหลากหลาย ดังนั้นลักษณะของประชาธิปไตยโดยเสรีจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม รับรองสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน⁵⁷

3) หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip)

แม้การปกครองโดยหลักเสียงข้างมากอาจมิได้เป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอไป แต่อย่างน้อยที่สุดอาจสะท้อนให้เห็นได้ว่า ไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้⁵⁸ เนื่องจากเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตย โดยหลักเสียงข้างมากนั้นได้ถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมทั้งนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภา

⁵⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), น. 67.

⁵⁷ Herzog, in : Maunz/Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Band II, Art. 20, Rdnr. 26 อ้างใน บวรเจตน์ สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 4, น. 21.

⁵⁸ Konrad Hesse, Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19 Aufl., (Heidelberg 1993), S. 59 อ้างใน เพ็ญอ้าง, น. 21.

ยิ่งไปกว่านั้น หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบหลายพรรคการเมือง (Mehrparteiensystem) การให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (Gruendungsfreiheit) รวมไปถึงความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง (Chancengleichheit) อีกด้วย ซึ่งจากหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยดังกล่าว จึงเป็นประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐ หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (Parteiendemokratie)⁵⁹

4) หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

เมื่อสังคมปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ระบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงไม่สามารถนำมาใช้กับการปกครองในสังคมปัจจุบันได้อีกต่อไป ดังนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันจึงเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือระบบผู้แทนนั้น ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือด้วยตนเอง แต่ได้มีการมอบให้กลุ่มบุคคลหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจหรือผู้แทนใช้อำนาจแทนตน โดยบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ”⁶⁰

การปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน อาจจะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนได้ทั้งในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีและระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่กล่าวเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวก่อให้เกิดเงื่อนไขสำคัญต่อองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ ที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา อันเป็นเหตุให้รัฐบาลมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา⁶¹

หากพิจารณาทางประวัติศาสตร์ ระบบผู้แทนในระยะแรกจะปรากฏในลักษณะเป็นระบบผู้แทนของประชาชนตามฐานันดรเฉพาะเจ้าของที่ดินและผู้มีการศึกษาเท่านั้น ผู้แทนจึงเป็นตัวแทนของประชาชนในขอบเขตจำกัด รัฐสภาของผู้แทนแบบนี้เรียกว่า รัฐสภาของผู้แทนฐานันดร ดังเช่น รัฐสภาของเยอรมันในปี 1848 และรัฐสภาของอังกฤษที่มีอยู่ถึงปลายศตวรรษ

⁵⁹ เพิ่งอ้าง, น. 21-22.

⁶⁰ สมยศ เทียไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น. 94.

⁶¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 22.

ที่ 19 แต่ต่อมา ได้มีการพัฒนามาเป็นระบบผู้แทนของประชาชนโดยทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงฐานันดรของราษฎรอีกต่อไป ซึ่งทำให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคทั้งในการออกเสียงเลือกตั้งและได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นองค์กรของรัฐเพื่อเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน ระบบผู้แทนในรัฐสมัยใหม่จึงอยู่ในลักษณะเป็นประชาธิปไตยและมีเจตนารมณ์อันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ประกอบกับเมื่อผู้แทนต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่เสียงของประชาชนก็จะเป็นเครื่องควบคุมและตรวจสอบการกระทำของผู้แทน ดังนั้น การปกครองโดยผู้แทนในระบบรัฐสภาจึงยังคงเป็นการปกครองของประชาชน ซึ่งก็คือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง⁶²

1.1.2.2 หลักสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งถือเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ ซึ่งเมื่อใดที่พรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้นจึงย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องให้สิทธิและเสรีภาพแก่พรรคการเมืองนั้นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางการเมืองได้ด้วยตนเอง เพราะหากพรรคการเมืองไม่มีซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว เสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่ได้รับรองไว้ก็จะไร้ซึ่งผลตามความมุ่งหมาย ดังที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม แม้จะเห็นพ้องต้องกันว่าพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ดีความสามารถในการใช้หรือมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศ รวมไปถึงพรรคการเมืองแต่ละพรรคอาจมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน⁶³ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาและโครงสร้างภายในองค์กร ซึ่งหลักสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยประกอบไปด้วยหลักการสำคัญๆ ดังนี้

⁶² สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 95-97.

⁶³ โดยความสามารถในการใช้สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมือง ในที่นี้หมายถึง การที่พรรคการเมืองต้องยึดถือหลักการมีประชาธิปไตยภายในพรรค กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องให้การประกันหลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักการมีส่วนร่วมแก่สมาชิกของพรรค ในขณะที่ความสามารถในการมีสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมือง จะหมายถึง การที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง และรวมถึงการที่พรรคการเมืองจะได้รับความเสมอภาคทางโอกาสจากรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

1) หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มทางการเมือง

หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น เป็นสิทธิของพลเมืองที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยหนึ่งในนั้นก็คือ สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และด้วยเหตุที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นเรื่องที่มีอาชญากรรมจำกัดได้โดยง่ายตราบเท่าที่พรรคการเมืองนั้นยังคงดำเนินการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หลักเสรีภาพของพรรคการเมืองหมายถึง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคซึ่งถือเป็นเรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรงที่จะริเริ่ม มิใช่เรื่องของรัฐ โดยนอกเหนือจากเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ประชาชนยังมีเสรีภาพในการทำกิจกรรมอื่นๆ ของพรรคซึ่งหมายถึง การเลือกนโยบายพรรค การจัดองค์กรภายใน การเลือกชื่อพรรค การกำหนดข้อบังคับพรรค การเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการเลือกสมาชิกพรรค การจัดการเรื่องรายรับและทรัพย์สินต่างๆ รวมถึงเสรีภาพที่จะยุบพรรคของตนเองด้วย ซึ่งเสรีภาพในที่นี้ มิใช่เสรีภาพขององค์กรพรรคการเมืองเท่านั้น แต่หมายถึงเสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคที่จะมีสิทธิเข้าหรือออกจากพรรคได้เสมอ⁶⁴

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศที่ค่อนข้างเสรีการจัดตั้งพรรคการเมืองถือเป็นเสรีภาพอัตโนมัติ ไม่ต้องขออนุญาตในการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแต่อย่างใด ในขณะที่บางประเทศกลับมีการกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

ในประเทศเยอรมัน ได้มีการรับรองถึงสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของพลเมืองชาวเยอรมัน ไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนและก่อตั้งขึ้นได้โดยเสรี การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และพรรคการเมืองต้องชี้แจงทรัพย์สิน แหล่งที่มาและการใช้เงินทุนของพรรคการเมือง”

⁶⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง,” สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม

สำหรับประเทศไทย เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับการรับรองขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 65 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองถึงหลักการที่ประชาชน อาจใช้สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น จำต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

2) หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

หลักความเสมอภาค (le principe d'égalité) เป็นหลักการที่สัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน⁶⁵ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สุดยิ่งกว่าหลักเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะความเสมอภาคก็คือมนุษย์นั่นเอง⁶⁶ โดยรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งคำว่า “บุคคล” ในที่นี้ มิได้หมายถึงเฉพาะถึงบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงนิติบุคคลและคณะบุคคลซึ่งไม่เป็นนิติบุคคลอีกด้วย ดังนั้น พรรคการเมืองทุกพรรคที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีความเสมอภาคในทางกฎหมายด้วยเช่นกัน⁶⁷

⁶⁵ อันได้แก่ หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาคและหลักภราดรภาพ

⁶⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, น. 164-165, (มิถุนายน 2543).

⁶⁷ สมยศ เชื้อไทย, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 11, น. 138.

ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนั้น E.W. Fuss ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ “ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด” (เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่นๆ) ที่จะก่อตั้งและขยายกิจการพรรคโดยอาศัยการเพิ่มจำนวนสมาชิก การโฆษณาหาเสียง การสมัครและดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน⁶⁸ โดยสิทธิดังกล่าวนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหยุดยั้งการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ในขณะที่เดียวกันจะต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียม ซึ่งหากรัฐดำเนินการสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว การดำเนินการดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

แม้ในทางข้อเท็จจริงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นในแง่ประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์การของพรรค รวมถึงฐานะทางการเงินของพรรค ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคต่างๆ ในการดำเนินการทางการเมือง และรัฐเองก็ไม่สามารถทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่อย่างไรก็ดีหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมให้พรรคทุกพรรคพัฒนาตนเองตามธรรมชาติก็ยังคงมีอยู่⁶⁹

ในประเทศเยอรมันนั้น มิได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักการที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในทางวิชาการและได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนามาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งมาจากหลักที่ว่า “จะต้องมีระบบการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย” นอกจากนี้ ยังได้อ้างอิงถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่าบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกันตามมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐาน⁷⁰ ส่วนเหตุผลในทางปฏิบัตินั้น การที่พรรคการเมืองจะสามารถ

⁶⁸ E.W.Fuss, Freiheit und Gleichheit der Parteien, in : JZ 1959, S.392 ff, อ้างใน บุญศรี มิวังษ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 19, น. 152, (มิถุนายน 2532).

⁶⁹ BVerfGE 8,51 (66f). อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 152.

⁷⁰ มาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐาน บัญญัติว่า

(1) บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

ร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชนอันเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคการเมือง จำต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง และเสรีภาพดังกล่าวนี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคอื่นด้วย จึงจะเรียกได้ว่าเป็นสภาพการแข่งขันที่แท้จริง⁷¹

อย่างไรก็ดี วัตถุประสงค์หลักของการคุ้มครองสิทธิความเสมอภาคทางโอกาสนี้ มิได้มีขึ้นเพื่อผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามอุดมคติเท่านั้น หากแต่เป็นไปตามหลักการที่ว่า หากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ การคุ้มครองความเสมอภาคของพรรคการเมืองในแง่โอกาส ยังเป็นการประกันเสรีภาพของพลเมืองในการเลือกผู้นำของตนเองได้โดยเสรี⁷² อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3) หลักการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักที่สำคัญของรัฐซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอยู่ไม่น้อยที่พรรคการเมืองของรัฐดังกล่าวจะต้องนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ภายในพรรคการเมืองนั้นด้วย เนื่องจากการจะหาข้อยุติหรือแนวทางในการตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในพรรคการเมืองย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีความแตกต่างในทางความคิดเห็นกันอยู่บ้าง ดังนั้น เพื่อให้แนวทางและนโยบายของพรรคตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด พรรคการเมืองจึงไม่อาจปฏิเสธหลักประชาธิปไตยภายในพรรคได้

(2) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐพึงส่งเสริมการดำเนินการเพื่อให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง และพึงดำเนินการเพื่อขจัดความเสียเปรียบที่มีอยู่

(3) บุคคลไม่พึงได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าหรือด้อยกว่าเพราะเหตุแห่งเพศ ต้นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ภูมิฐานะและถิ่นกำเนิด ความเชื่อหรือความเห็นทางศาสนาหรือทางการเมือง บุคคลไม่พึงได้รับการปฏิบัติที่ด้อยกว่าเพราะเหตุแห่งความพิการ

⁷¹ K.Hesse, Die Verfassungsrechtliche Stellung der pol. (Parteien, in : VVDStRL 1959), S. 36 อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 68, น. 153.

⁷² M.Günday, s.o.F.N. 19, S. 53 อ้างใน เพ็ญอ้าง, น. 152.

หลักการมีประชาธิปไตยภายในพรรค หมายถึง การประกันหลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค การประกันความเป็นเอกภาพของพรรค และการประกันการเข้าถึงพรรคของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการบังคับให้พรรคการเมืองมีประชาธิปไตยภายในพรรคก็เพื่อให้กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในระดับรัฐสภามีความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ขั้นพื้นฐานนั่นเอง⁷³ โดยหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เป็นการนำเอาหลักประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้กับระบบภายในพรรคการเมือง กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองจะต้องประกอบด้วย ประการแรก อำนาจสูงสุดในพรรคต้องเป็นของสมาชิกพรรคมิใช่ของหัวหน้าพรรค ประการต่อมา ภายในพรรคต้องมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค และประการสุดท้าย ต้องเป็นการปกครองที่ใช้เสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย⁷⁴ ทั้งนี้ หากพรรคการเมืองใดมีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคแล้วย่อมทำให้พรรคการเมืองนั้น สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น

1.2 ความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันพรรคการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย

“พรรคการเมือง” ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อันสืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้คนจำนวนมากมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันทางการเมือง เพื่อคัดเลือกคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality)” โดยกลุ่มบุคคลเหล่านั้นจะมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้างๆ ที่คล้ายคลึงกัน และการรวมตัวกันก็เพื่อต่อรองผลประโยชน์

⁷³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 64.

⁷⁴ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง : การแก้อ่อนของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้แทนปวงชนโดยใช้พรรคการเมือง,” บทความวิจัยนำเสนอในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 เรื่อง ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, วันที่ 28 มีนาคม 2550, น. 32.

ต่างๆ หรือเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็คือพรรคการเมือง (Political Party)⁷⁵

โดยพรรคการเมืองจะเข้ามาทำหน้าที่ในการสร้างความชอบธรรมของการมีอำนาจปกครอง อีกทั้งยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มิให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการหรือการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งมุ่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ปกครองได้ทราบถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศและช่วยให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมือง อันเป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความมุ่งหมาย⁷⁶

ทั้งนี้ ในการศึกษาถึงความสำคัญของการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในแง่วิวัฒนาการของการกำเนิดพรรคการเมือง ความหมายของพรรคการเมือง ลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมือง สถานะทางกฎหมาย ระบบของพรรคการเมือง ความจำเป็นในการจัดตั้งพรรคการเมือง และประการสุดท้ายคือบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

1.2.1 วิวัฒนาการการกำเนิดของพรรคการเมือง

วิวัฒนาการของการกำเนิดพรรคการเมือง ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อประมาณปี ค.ศ.1850 แม้ก่อนหน้านี้ประเทศในยุโรปหลายๆ ประเทศจะมีการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในรูปแบบของกลุ่ม สมาคม หรือสโมสร เช่น สมาคมปรัชญา สมาคมแห่งพวกผู้ดี สมาคมพวกเจ้าขุนมูลนาย สมาคมผู้แทนราษฎร เป็นต้น แต่ก็ยังไม่ปรากฏรูปแบบของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาสมาคมทางการเมืองทั้งหลายเหล่านี้ได้มีส่วนในการวิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ ดังเช่น ในประเทศอังกฤษ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1773 ผู้นำกรรมกรต่างพากันก่อตั้งสมาคมกรรมกรขึ้นเพื่อใช้ในการต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้าง ซึ่งในเวลาต่อมาสมาคมกรรมกรดังกล่าวได้ขยายบทบาทและอำนาจของตนขึ้นมาเป็น

⁷⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : พรรคประชาธิปัตย์, 2523), น. 15.

⁷⁶ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549), น. 429-430.

สหภาพแรงงาน (Union) เพื่อการต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้างที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และในท้ายที่สุด กิจกรรมของสหพันธ์แรงงานดังกล่าวก็มีส่วนก่อให้เกิดพรรคแรงงาน (The Labour Party) ขึ้นในปี ค.ศ. 1899⁷⁷

นอกจากนี้ Maurice Duverger นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ผู้ซึ่งได้อธิบายทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดของพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า “ทฤษฎีรัฐสภา” (Theories Parliamentary) ได้กล่าวไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นมีกำเนิด 2 ทาง คือ⁷⁸

1. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐสภาและในระหว่างการเลือกตั้ง

การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในรูปแบบนี้จะปรากฏขึ้นโดยการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ซึ่งการรวมกลุ่มของสมาชิกสภาดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาจเกิดจากการรวมกลุ่มของบรรดาสมาชิกที่มีภูมิสำเนาทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือมีความเห็นหรืออุดมการณ์ในทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันก่อนแล้ว ต่อมาจึงได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับดำเนินการเลือกตั้งขึ้นในภายหลัง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนมากขึ้น คณะกรรมการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวจึงมีหน้าที่ในการแนะนำให้ผู้เลือกตั้งได้รู้จักกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่ หาเสียงเลือกตั้งและหาประโยชน์จากการเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด ซึ่งคณะกรรมการนี้เองที่ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมืองในเวลาต่อมา

ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐสภา ได้แก่ ในประเทศฝรั่งเศสระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1789 บรรดาสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งมักจะนัดพบปะกันที่พระราชวังแวร์ซาย ก่อนที่จะมีการรวมตัวกันเดินทางไปประชุม ทั้งนี้ เพื่อร่วมกันปรึกษาหารือในการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ในท้องถิ่นของตน ต่อมา สมาชิกจากเมืองบริตันได้เข้าร้านกาแฟแห่งหนึ่งเป็นที่พบปะระหว่างสมาชิกที่มาจากท้องถิ่นเดียวกันและได้พยายามดึงเอาสมาชิกจากท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันมาประชุมร่วมกันและจัดตั้งเป็นสมาคมบริตัน (Breton Club) ขึ้น เนื่องจากสมาชิกเหล่านั้นรู้สึกว่าคุณสมบัติในการป้องกันผลประโยชน์ของสมาชิกมิได้สอดคล้องกันแต่เฉพาะผลประโยชน์ของท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผลประโยชน์ของ

⁷⁷ คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์ 2517 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พรรคการเมือง, หนังสือประกอบนิทรรศการพรรคการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2517), น. 1-2.

⁷⁸ เฟิงอ้าง.

ชาวฝรั่งเศสทั้งชาติด้วย และต่อมาเมื่อสมาคมบริตันมีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้น จึงได้วิวัฒนาการกลายมาเป็นสมาคมที่ใหญ่ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า สมาคมจิรองแดง และได้กลายมาเป็นกลุ่มทางการเมืองที่มีอุดมการณ์และกลายเป็นสมาคมทางปรัชญาในท้ายที่สุด

ในประเทศอังกฤษนั้น ก่อนที่พรรคการเมืองจะปรากฏขึ้นได้มีกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภาารวมตัวกันโดยยึดถือผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก ซึ่งก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน การซื้อเสียงระหว่างสมาชิกเพื่อสนับสนุนตนเองในการได้รับตำแหน่งสำคัญๆ ในสภา โดยจะมีผู้ที่ทำหน้าที่ในการจ่ายเงินและควบคุมให้สมาชิกผู้รับเงินสนับสนุนและลงคะแนนให้แก่ผู้จ่ายเงินภายในสภา ซึ่งลักษณะการควบคุมการออกเสียงของสมาชิกในรัฐสภาดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นรากฐานของการมีพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัยในช่วงเวลาต่อมา

2. พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายนอกรัฐสภา

พรรคการเมืองในรูปแบบนี้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนหรืออิทธิพลจากองค์กรภายนอก เช่น สมาคมนักศึกษาซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มปัญญาชนและนิสิตนักศึกษา ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในหลายประเทศ อิทธิพลทางศาสนาก็มีส่วนให้กำเนิดพรรคการเมืองแบบนอกรัฐสภาเช่นกัน กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1897 พวกคาทอลิกในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งพรรคแอนตี้เรฟิวูชันนารีขึ้น ซึ่งเป็นพรรคตรงกันข้ามกับพรรคแคทอลิกเป็นต้น

นอกจากนี้ สมาคมทหารผ่านศึกในบางประเทศได้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งพรรคฟาสซิสต์ เช่น พรรคฟาสซิสต์ของอิตาลีในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือพรรคเฟรนช์โซเชี่ยลของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1936 เป็นต้น หรือแม้แต่สมาคมหรือสันนิบาตลับต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อความวุ่นวายในทางการเมืองหรือต่อต้านสงครามอาจกลายเป็นพรรคการเมืองได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นพรรคคอมมิวนิสต์ของรัสเซีย เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มในทางอุตสาหกรรมสหพันธ์การค้า กลุ่มพาณิชย์ กลุ่มธนาคาร สหพันธ์นายจ้าง ก็มีส่วนในการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกด้วย

1.2.2 ความหมายของพรรคการเมือง

สำหรับคำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Political Party ฝรั่งเศสว่า Partie Politique และเยอรมันว่า Politische Partai ซึ่งล้วนเป็นคำที่มีที่มาจากรากศัพท์เดียวกัน คือมาจากภาษาละตินว่า Pars ซึ่งแปลว่า ส่วน ดังนั้น “พรรคการเมือง” จึงหมายความว่า ส่วนของราษฎรทั้งหมดในประเทศ กล่าวคือ หมายความว่า การที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้จัดตั้งขึ้นบุคคลย่อมพิจารณาได้ว่าความเห็นหรือประโยชน์ได้เสียของตนสอดคล้องกับหลักการหรือนโยบายของพรรคการเมืองใดเป็นส่วนมากแล้วจึงเข้าเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้น⁷⁹

อย่างไรก็ดี สำหรับความหมายและคำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” นั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Herman Finer นักรัฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึง คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักการแห่งการอำนวยความสะดวก (Principles of Government) ของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง⁸⁰

Edmund Bruke นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า พรรคการเมือง ประกอบด้วยกลุ่มคนหนึ่งซึ่งรวบรวมกันขึ้นมา โดยมีหลักการคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ⁸¹

Roy C. Macridis ได้ให้นิยามไว้ว่า พรรคการเมืองก็คือสมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาผนึกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล⁸²

⁷⁹ หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2516), น. 8.

⁸⁰ Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1949) อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้าวแล้ว เจริญรวิที่ 75, น. 5.

⁸¹ เพ็ญอ้าง, น. 5.

⁸² Roy C. Macridis, “Introduction: The History, Function, and Typology of Parties,” in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas, Roy C. Macridis, ed, (New York : Harper & Row, Publishers, 1967), p. 9 อ้างใน เพ็ญอ้าง, น. 10.

Jack C.Plano และ Milton Greenberg ได้ให้คำจำกัดความว่า พรรคการเมืองคือ กลุ่มของบุคคลซึ่งมีการตกลงกันในการกำหนดมาตรการทางอุดมการณ์บางประการ และได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การเพื่อชนะการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาลและดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy)⁸³

G.A. Jacobsen และ M.H. Lipman ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองก็คือ สมาคมหรือองค์การที่มีสิทธิเลือกตั้งก่อตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล⁸⁴

Max Weber ได้ให้นิยามไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายใน ชุมชนทางการเมืองซึ่งมีการเปิดรับสมัครสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความ มุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล) หรือเข้าไป ควบคุมนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน) เพราะไม่สามารถ เป็นรัฐบาลได้⁸⁵

C.J.Friedrich ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือกลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวม กันเป็นกลุ่มก้อนอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือการรักษาอำนาจของรัฐบาล (ในกรณีที่ประเทศเป็นรัฐบาลอยู่แล้ว)⁸⁶

⁸³ Jack C.Plano and Milton Greenberg,The American Political Dictionary, Second Edition, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1967), pp. 111-112 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 7.

⁸⁴ G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science, (New York : Barnes and Noble, 1969), p. 90 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 8.

⁸⁵ Reinhard Bendix, Max Weber : An Intellectual Portrait (London : Lowe and Brydone, 1966), pp. 444-445; Max Weber. Theory of Social and Economic Organization (London : Hodge, 1947), Translated by AR. Henderson and T.Parsons. pp. 373-374 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 9.

⁸⁶ C.J. Friedrich, Constitutional Government and Politics, (New York : Harper Torchbooks, 1937), p. 137 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 10.

Leslie Lipson ได้ให้นิยามไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงการรวบรวมบุคคลต่างๆ มารวมเป็นกลุ่มก้อนในผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินการให้เกิดผลในผลประโยชน์ดังกล่าวได้ และบุคคลเหล่านี้สามารถทำให้ค่านิยมของตนเกิดผลเป็นอุดมคติได้⁸⁷

Austin Rannney และ W. Kendall ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวังที่จะได้รับชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล⁸⁸

William Goodman ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือองค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยมีความมุ่งหมายอันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจการปกครองเพื่อเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น⁸⁹

หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมือง กำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย⁹⁰

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงคณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมา เนื่องจากสมาชิกมีความคิดเห็นในแนวทางกว้างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกัน และมุ่งเน้นที่จะให้พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาล⁹¹

⁸⁷ Leslie Lipson, "The Two-Party System in British Politics," American Political Science Review, Vol. XLVII, NO. 2 (June 1953) อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 10.

⁸⁸ Austin Rannney และ Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System, (New York. Harcourt, 1956), p. 85 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น.11.

⁸⁹ William Goodman, The Two-Party System in the United States, (New York : D. Van Nostrand Company, 1957), p. 8 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น.11.

⁹⁰ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2512), น. 1.

⁹¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 75, น.12.

จรรยา สุภาพ ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกัน ได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย และการบริหาร⁹²

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มคนที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์การเพื่อส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ร่วมกันที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม⁹³

ในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันได้ให้คำจำกัดความสำหรับคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 अनुมาตรา 1 ประโยคแรกว่า “พรรคการเมือง คือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของขนาดและความเป็นปีกแผ่นของการจัดองค์กร ในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้”⁹⁴

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้ให้ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า “พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายของคำว่า พรรคการเมืองว่า คือ “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่ง

⁹² จรรยา สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), น. 55.

⁹³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76, น. 413.

⁹⁴ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 68, น. 148.

สมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

จากนิยามและคำจำกัดความข้างต้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันขึ้นด้วยความสมัครใจ โดยมีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ในเรื่องของเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่คล้ายคลึงกัน และมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าไปบริหารประเทศตามแนวความคิดและนโยบายของกลุ่มตน

1.2.3 ลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมือง

จากความหมายของพรรคการเมืองที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอาจสรุปถึงลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมืองได้ ดังนี้

1. พรรคการเมืองต้องเกิดจากคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายๆ คน ซึ่งบุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจจะก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ แต่การรวมกันเป็นกลุ่มหรือเป็นคณะนั้นยังไม่อาจเรียกว่าเป็นพรรคการเมือง หากยังไม่มีการจัดสรรเป็นองค์การ ซึ่งได้แก่ การมีสถานที่ที่แน่นอนเพื่อใช้ในการพบปะปรึกษาหารือหรือติดต่อกัน มีระเบียบข้อบังคับในการดำเนินกิจการภายในพรรค โดยอาจแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่สมาชิก นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นต้องมีความมุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นอย่างถาวรอีกด้วย

นอกจากนี้ การรวมกลุ่มดังกล่าวต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิกพรรค⁹⁵ กล่าวคือ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลหรือคณะบุคคลโดยสมัครใจ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ อุดมการณ์และเห็นถึงความสำคัญของการก่อตั้งพรรคการเมืองร่วมกัน โดยมีได้เกิดจากการถูกบีบบังคับหรือถูกข่มขู่ให้ร่วมกันก่อตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด

2. พรรคการเมืองต้องเกิดจากการที่สมาชิกมีอุดมการณ์ในทางการเมืองหรือความคิดในด้านต่างๆ ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ บุคคลที่มารวมกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเกิดจากการมีอุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พ้องต้องกัน หรืออาจมีผลประโยชน์ในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน จึงได้มีการตกลงกันในหลักการบางอย่างที่สำคัญมาจัดเป็นข้อตกลงทางอุดมการณ์ เช่น ในทางการเมืองจะยึดลัทธิประชาธิปไตยเป็นเป้าหมาย

⁹⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 75, น. 12.

เพื่อให้เป็นหลักในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง แต่ในทางเศรษฐกิจจะใช้หลักเสรีนิยมหรือสังคมนิยม เป็นต้น

3. พรรคการเมืองต้องมีการกำหนดปัญหาและนโยบายสาธารณะและนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติเมื่อมีโอกาส เมื่อจุดมุ่งหมายที่สำคัญของพรรคการเมืองคือ การเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล เพื่อนำนโยบายและความคิดเห็นตามแนวทางของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศ ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่แต่ละพรรคจะต้องกระทำก็คือ การชี้ให้ประชาชนเห็นถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศและเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาจรวมเป็นโครงการหรือนโยบายของพรรคซึ่งใช้เรียกร้อยเสียงสนับสนุนจากประชาชน เนื่องจากถ่านโยบายของพรรคตรงกับความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้ว ประชาชนก็อาจเลือกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าไปเป็นตัวแทนของตนเพื่อบริหารประเทศต่อไป

นอกจากนี้ การที่คณะบุคคลหรือสมาคมใดจะถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีการนำหลักการอำนวยการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือความเห็นในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ไปปฏิบัติเมื่อมีโอกาส กล่าวคือ ต้องนำหลักการดังกล่าวไปเป็นนโยบายของรัฐบาลหากกลุ่มของตนมีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองแตกต่างจากคณะหรือสมาคมโดยทั่วไป เช่น สมาคมคนงานในประเทศอังกฤษซึ่งตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนงานหรือกรรมกรมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง แต่ด้วยเหตุที่สมาคมดังกล่าวมิได้มีความประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาลและไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการให้การคุ้มครองคนงานหรือกรรมกรซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติ สมาคมคนงานดังกล่าวจึงมิใช่พรรคการเมือง⁹⁶

4. พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งพรรคการเมือง คือการนำเอานโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองคือการที่พรรคได้เป็นรัฐบาล แต่ในกรณีที่พรรคไม่ได้รับเสียงข้างมากเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เพื่อตรวจสอบการบริหารของรัฐบาล โดยทำหน้าที่ชี้แนะถึงข้อบกพร่องและความล้มเหลวจากการบริหารงานเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป

⁹⁶ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น. 13-14.

5. พรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า จุดมุ่งหมายของพรรคการเมืองทุกพรรคคือการเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อควบคุมการบริหารงานหรือนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การที่คณะบุคคลเพียงแต่มีนโยบายในทางการเมืองร่วมกันจึงยังไม่อาจถือได้ว่ามีพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้ว แต่การจะถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองหรือไม่นั้นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือพรรคการเมืองต้องมีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะหากสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในรัฐบาลก็สามารถนำนโยบายทางการเมืองของพรรคไปใช้ในการบริหารประเทศได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ของการรวมกลุ่มกันในลักษณะของพรรคการเมืองนั่นเอง

อย่างไรก็ดี จุดมุ่งหมายในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาประการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลต่างๆ เนื่องจากเป้าหมายหลักของบรรดากลุ่มต่างๆ เหล่านั้นมิใช่เพื่อการจัดตั้งรัฐบาลแต่อย่างใด

นอกจากนี้ Joseph Lapalombara และ Myron Weiner ได้วางหลักเกณฑ์หรือลักษณะของพรรคการเมืองเพิ่มเติมไว้อีก 4 ประการ⁹⁷ ซึ่งในทางตำราบางเล่มเรียกว่า “ลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริง” อันประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้⁹⁸

1) พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง

2) พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง

3) บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่างๆ มาไว้แก่พรรคการเมืองของตนผู้เดียวหรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลในการแทรกแซงนโยบายเท่านั้น

⁹⁷ Joseph Lapalombara and Myron Weiner (eds), Political Parties and Political Development, (Princeton University Press, 1966) p. 6 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 75, น. 55.

⁹⁸ วิทยา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), น. 9.

4) พรรคการเมืองต้องพยายามหาเสียงเมื่อมีการเลือกตั้งและหาคะแนนนิยมสนับสนุนจากประชาชนเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

1.2.4 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ ต่างให้การยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่และสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้⁹⁹ ซึ่งนอกจากกฎหมายจะรับรองให้บุคคลธรรมดาสามารถมีสิทธิดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้การยอมรับในทางข้อเท็จจริงว่า คณะบุคคล องค์กร และสถาบันต่างๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมในสังคมสามารถมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวอาจจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จไปได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องรวมเข้าเป็นหมู่คณะเพื่อทำการเหล่านั้นร่วมกัน การนั้นๆ จึงจะสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งคณะบุคคลที่เข้ากันเพื่อทำการกิจกรรมต่างๆ เหล่านั้น มักจะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร หรือสมาคม และด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงรับรองให้องค์กร สถาบัน และคณะบุคคลบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้ โดยองค์กร สถาบันหรือคณะบุคคลที่กฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคลขึ้นแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดานี้เรียกว่า “นิติบุคคล” โดยให้ถือว่า มีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และมีความเป็นอยู่แยกเป็นอิสระเอกเทศจากบุคคลธรรมดา ดังนั้น นิติบุคคลจึงทรงสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งมีสิทธิทั้งหลายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา¹⁰⁰

สำหรับความหมายของคำว่า “นิติบุคคล” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้ดังนี้

⁹⁹ โดยเป็นไปตามหลักของเรื่อง moral personality ในประวัติศาสตร์ความคิดทางกฎหมายสมัยใหม่ ผู้นำแนวความคิดนี้ ที่สำคัญคือ Pufendorf, ดู Flume, Zur Lehre der juristischen Person, in Allgemeiner Teil des Buergerlichen Rechts, Bd.I, Teil II, Die juristische Person, Berlin 1983, S.1 อ้างใน กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 185.

¹⁰⁰ เพิ่งอ้าง, น. 185-186.

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทัย อธิบายว่า นิติบุคคลคือ บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น ไม่ใช่บุคคลธรรมดาที่มีชีวิตจิตใจ นิติบุคคลต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้จึงจะมีสภาพนิติบุคคลขึ้นได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นชนิดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจก่อตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลโดยกฎหมายอื่นก็ได้¹⁰¹

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล อธิบายว่า นิติบุคคลคือ กลุ่มบุคคล องค์การหรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นบุคคลอีกประการหนึ่งที่มิใช่บุคคลธรรมดา และให้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น¹⁰²

จึงอาจกล่าวได้ว่า นิติบุคคลคือ บุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นโดยให้มีสิทธิและหน้าที่ทำนองเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่โดยสภาพที่นิติบุคคลไม่อาจมีได้ และการมีสภาพเป็นนิติบุคคลได้นั้นต้องมีกฎหมายรับรอง ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้ในการก่อตั้งอาจเป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่นใดก็ได้

ในส่วนประเภทของนิติบุคคลนั้น อาจแยกออกเป็นนิติบุคคลเอกชน ซึ่งได้แก่ สมาคม ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด เป็นต้น และนิติบุคคลมหาชน ซึ่งได้แก่ ทบวงการเมือง องค์การสาธารณะ หรือองค์การมหาชน หรือวัดในพุทธศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจบังคับคดีเหนือนิติบุคคลนั้นๆ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย พบว่า นิติบุคคลตามกฎหมายไทยเกิดขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคล ซึ่งจะเห็นได้จากที่มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ซึ่งหมายความว่า นิติบุคคลอาจก่อตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันมีฐานะเป็น

¹⁰¹ จิตติ ติงศภัทัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 73 อ้างใน ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติบุคคลและความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2549), น. 19.

¹⁰² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 127-130 อ้างใน เพ็ญอ้อ, น. 19.

กฎหมายทั่วไป หรืออาจก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นใด เช่น กฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งก็ได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับให้คณะบุคคล องค์การ หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว คณะบุคคล องค์การหรือสถาบันนั้น ย่อมไม่มีสภาพบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมีสิทธิหรือถือสิทธิใดๆ ได้¹⁰³

ทั้งนี้ กฎหมายที่รองรับอาจเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ดำเนินการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่น พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 7 ที่กำหนดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นนิติบุคคล หรือพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 มาตรา 5 กำหนดให้อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ อาจเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 30 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วมีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁰⁴ เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด จะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบจะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่ง...” จึงเห็นได้ว่า สิทธิที่จะดำเนินคดีทางศาลมีได้แต่เฉพาะบุคคลเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกา พบว่า มีทั้งกรณีที่พรรคการเมืองเป็นผู้ฟ้องคดี¹⁰⁵ และในบางกรณีพรรคการเมืองก็เป็นผู้ถูกฟ้องคดี¹⁰⁶ โดยศาลฎีกามีได้วินิจฉัยว่า

¹⁰³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 99, น. 190-191.

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 14 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 19 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรคท้าย

¹⁰⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 875/2541 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 408/2536 แต่อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาได้มีคำสั่งยกคำร้องทั้งสองคดี เนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่าเป็นคำร้องที่เคลือบคลุมซึ่งไม่ชอบด้วยมาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป

พรรคการเมืองมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น ศาลฎีกายังได้วินิจฉัยข้ามผ่านไปถึงเนื้อหาของคำร้องและได้มีคำสั่งในที่สุด

จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า เมื่อพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งอาจถือเป็นกฎหมายอื่นตามมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาที่ผ่านมาพบว่า พรรคการเมืองอาจเป็นทั้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีในคดีที่มีการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องต่อศาลได้ ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามความหมายที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้

ในส่วนความรับผิดของนิติบุคคล นั้น มาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” และวรรคสองบัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่น เกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวในวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้น หรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น” ซึ่งหลักการสำคัญในเรื่องดังกล่าวก็คือ กฎหมายถือว่าการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลที่ได้ทำตามหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นมีค่าเท่ากับการกระทำของนิติบุคคลเอง ดังนั้น หากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียหาย นิติบุคคลจึงต้องรับผิด แต่หากผู้แทนนิติบุคคลทำกิจการนอกเหนือวัตถุประสงค์หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล การนั้นย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำของนิติบุคคล เพราะนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายข้อบังคับ หรือเอกสารจัดตั้งเท่านั้น¹⁰⁷

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การจะพิจารณาวานิติบุคคลใดต้องรับผิดในการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลหรือไม่ นั้น จึงต้องพิจารณาถึงการกระทำของผู้แทนนิติบุคคลเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากสิ่งที่ผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลได้กระทำลงไปเป็นเรื่องภายใน

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2466/2535

¹⁰⁷ มาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ชอบอำนาจและชอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล นิติบุคคลจักต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น โดยถือเสมือนว่านิติบุคคลเป็นผู้กระทำการดังกล่าวเองและจะปฏิเสธความรับผิดชอบมิได้ แต่เมื่อใดที่การกระทำเหล่านั้นเป็นเรื่องนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเสียแล้ว นิติบุคคลดังกล่าวก็อาจปฏิเสธต่อความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำเช่นนั้นได้

1.2.5 ระบบของพรรคการเมือง

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยประเทศต่างๆ จึงได้รับเอาแนวความคิด และวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองเข้ามาไว้ในประเทศของตน ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีระบบพรรคการเมืองเป็นเช่นไรนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยสำคัญในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ ศาสนาและวัฒนธรรมซึ่งได้สืบทอดกันมายาวนาน รวมไปถึงความเชื่อในเรื่องเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งระบบพรรคการเมืองโดยทั่วไป อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ กล่าวคือ¹⁰⁸

1. ระบบพรรคเดียว (One – Party System)

หมายถึง การที่รัฐมีรัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาด้วยความสนับสนุนของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวโดยไม่มีพรรคการเมืองใดอีกเลย หรืออาจมีพรรคการเมืองอื่นอยู่ด้วย แต่เป็นพรรคที่ไม่มีความเข้มแข็งทางการเมือง ซึ่งระบบพรรคเดียวอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(ก) มีพรรคการเมืองพรรคเดียวภายในรัฐและมีรัฐธรรมนูญบัญญัติมิให้มีพรรคการเมืองอื่น ดังเช่น ประเทศในระบอบการปกครองตามลัทธิคอมมิวนิสต์ เช่น โซเวียตได้กำหนดให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวและห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นได้ขึ้นมาอีก ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาของลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) ที่เชื่อว่าบุคคลย่อมมีความสามารถในด้านความคิดแตกต่างกัน ผู้มีความฉลาดและมีความสามารถในการปกครองจะทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองและเป็นผู้นำชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์แต่เพียงพรรคเดียวและจะมีพรรคการเมืองอื่นมิได้เลย

(ข) มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียวและได้รับความนิยมนอกจากประชาชนตลอดมา โดยอาจมีพรรคการเมืองอื่นๆ ได้รับเลือกบ้างแต่เป็นจำนวน

¹⁰⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ่างใน กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, (พระนคร : แผนกวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), น. 5-18.

น้อยจนแทบไม่มีความสำคัญ และกลายเป็นว่ามีพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ดังเช่น ประเทศในระบอบการปกครองตามลัทธิเสรีนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ระบบการเมืองยังไม่ลงรากแน่นแฟ้นเหมือนตะวันตก เช่น พรรคคองเกรสในประเทศอินเดียได้รับความนิยมให้จัดตั้งรัฐบาลตลอดมา แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองอื่นๆ ได้รับเลือกบ้าง แต่ก็เป็นจำนวนน้อยมากจนแทบไม่มีความสำคัญ ทั้งนี้ อาจสืบเนื่องมาจากประเทศอินเดียมีลักษณะทางการเมืองที่ยังไม่ลงรูปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ราษฎรอาจนิยมตัวบุคคล (Personality) ของผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรค ดังเช่นที่ราษฎรมีความนิยมในตัวเนรูห์ (Neruh) ซึ่งสังกัดพรรคคองเกรส และแม้ว่าเนรูห์จะสิ้นชีวิตไปแล้ว แต่นางอินทรา คานธี ซึ่งเป็นลูกสาวของเนรูห์ก็ยังคงได้รับความนิยมแทนที่ และส่งผลให้พรรคคองเกรสได้รับความนิยมตลอดมา

โดยจากการศึกษาลักษณะของระบบพรรคเดียว จึงเห็นได้ว่าระบบพรรคเดียวนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในประเทศที่มีการปกครองตามลัทธิคอมมิวนิสต์และรัฐเสรีประชาธิปไตย

2. ระบบสองพรรค (Two – Party System)

หมายความว่า การที่รัฐมีพรรคการเมืองใหญ่ๆ เพียงสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักของประชาธิปไตย กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการเลือกตั้งและจะต้องไม่มีพรรคการเมืองอื่นสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย เช่น พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศ หรือพรรคชาตินิยมและพรรคเสรีนิยมในฟิลิปปินส์ที่ต่างมีโอกาสผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐบาลเป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศใดจะมีระบบสองพรรคแต่ก็มิได้หมายความว่า ประเทศนั้นจะไม่มีพรรคการเมืองอื่นได้อีก ในทางกลับกัน ประเทศที่มีระบบสองพรรคอาจมีพรรคการเมือง 3-4 พรรคหรือมากกว่านั้น แต่พรรคการเมืองดังกล่าวเหล่านั้นมักจะเป็นพรรคเล็กๆ ที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งน้อยและไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้

นอกจากนี้ ระบบสองพรรคมักจะปรากฏในประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยที่เจริญแล้ว ซึ่งมักจะยึดถือเอาระบบสองพรรคเป็นอุดมการณ์ (Ideology) ในการดำเนินการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศดังกล่าวมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและรับผิดชอบในบทบาทและหน้าที่ของตน จนทำให้ประชาชนเกิดความนิยมและมีความศรัทธาทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งและสามารถออกกฎหมายตามความต้องการได้ทุกเมื่อเพราะรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา ส่วนอีกพรรคก็จะทำหน้าที่ฝ่ายค้านที่เข้มแข็งและเป็นรัฐบาลเงา (Shadow

Government) กล่าวคือ พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ในกรณีที่รัฐบาลเพียงลำพังในทางการเมือง ซึ่งในระบบสองพรรคนี้พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพราะพรรครัฐบาลจะพยายามบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านเองจะคอยติชมและคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาลในกรณีที่เห็นว่ารัฐบาลมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3. ระบบหลายพรรค (Multi – Party System)

หมายความว่า การที่ประเทศจะจัดตั้งรัฐบาลขึ้นได้ต้องประกอบด้วย พรรคการเมืองหลายพรรคผสมกัน จึงจะมีคะแนนเสียงเด็ดขาดในสภา ซึ่งการที่รัฐบาลมาจาก พรรคการเมืองหลายพรรคย่อมมีผลเสียมากกว่าผลดี เพราะย่อมแตกความสามัคคีได้ง่ายและ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลย่อมกระทำได้น้อยกว่าการจัดตั้งรัฐบาลที่เกิดจากพรรคการเมือง พรรคเดียวหรือสองพรรค ตัวอย่างของประเทศที่มีระบบหลายพรรคคือ ระบบพรรคการเมืองของ ฝรั่งเศสก่อนสมัยประธานาธิบดีเดอโกลส์ ซึ่งรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเพื่อหา เสียงสนับสนุนเป็นรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลในยุคสมัยนั้นไม่มีเสถียรภาพและต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดมา นอกจากนี้ ยังมีประเทศอิตาลี เบลเยียม และกลุ่มในประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น¹⁰⁹

1.2.6 ความจำเป็นในการจัดตั้งพรรคการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจ สูงสุดในการปกครองประเทศ และถือเป็นรูปแบบการปกครองเดียวที่ยินยอมให้ประชาชนเป็น เจ้าของอำนาจได้อย่างแท้จริง ซึ่งการแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยในทางอุดมคติได้ดีที่สุด คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง กล่าวคือให้ ประชาชนมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองในขณะเดียวกัน อันถือเป็นรูปแบบ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งอาจพบได้ในสมัย นครรัฐของกรีกและในรัฐเล็กๆ ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น และแม้จะเป็นที่ยอมรับ กันว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด เนื่องจากการปกครอง ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนทุกคนอย่างแท้จริง แต่ด้วยเหตุที่สังคมได้มีการเปลี่ยนแปลง และมีความซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งได้มีการรับรองให้สิทธิในทางการเมืองแก่ประชาชนโดยทั่วไป

¹⁰⁹ สมบัติ อารังญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76, น. 428.

มากยิ่งขึ้น สำหรับรัฐสมัยใหม่จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากที่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ได้โดยตรงอย่างเดิม ด้วยข้อจำกัดและเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ทำให้ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) อันเป็นระบอบการปกครองที่แม้ประชาชนทุกคนจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยตรง แต่จะเป็นผู้เลือกสรรบุคคลเข้าไปทำหน้าที่แทนตน จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญแทนที่ระบอบประชาธิปไตยทางตรงซึ่งมีอาจเกิดขึ้นได้จริงในสังคมปัจจุบัน

โดยรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนนั้น เป็นรูปแบบของการปกครองที่มีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองมาจากประชาชนหรือตามที่ทฤษฎีรัฐธรรมนูญเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” และยอมรับว่าประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง แต่ได้มอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนให้บุคคลกลุ่มหนึ่งในฐานะองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ซึ่งบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐเหล่านี้จะอยู่ในฐานะเป็นผู้แทน (Representative) ของประชาชนทั้งหมด¹¹⁰ และด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธวิธีความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนเกิดขึ้น¹¹¹ อย่างไรก็ดี แม้ว่าประชาธิปไตยในระบบผู้แทนจะมีหลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentarism) และประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี (Presidentialism) เป็นต้น แต่หากกล่าวถึงเฉพาะประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นประชาธิปไตยแบบมีพรรคการเมือง¹¹² โดยพรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่ในการปลุกเร้า ชักจูง และรวบรวมเจตจำนงของประชาชนที่คล้ายคลึงกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวจึงจะก่อให้เกิดการกระทำในทางการเมืองได้ และนับตั้งแต่ที่มีการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับเกิดการแข่งขันทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้า

¹¹⁰ สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” เอกสารสรุปผลการสัมมนา การสัมมนาวิชาการระดับประเทศในวาระครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2517), น. 27.

¹¹¹ K. Loewenstein, *Verfassungslehre* 1969. S. 79-73 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 31.

¹¹² D.Th.Tsatsos, *Einführung in das Grundgesetz* อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 30.

ไปเป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะองค์กรของรัฐเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองค่อยๆ พัฒนาขึ้นเพื่อการทำหน้าที่ดังกล่าว¹¹³

ในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะเป็นตัวประสานระหว่างประชาชนและผู้แทนราษฎร แต่ด้วยเหตุที่ มนุษย์ย่อมไม่เห็นพ้องในเรื่องวัตถุประสงค์ทางการเมืองและวิธีการของการเมืองเสมอไป¹¹⁴ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องอยู่ในฐานะเป็นพาหนะนำความคิดเห็นและข้อเรียกร้องจาก ข้างล่างขึ้นสู่ข้างบน กล่าวคือ เป็นผู้นำและรวบรวมความต้องการของประชาชนขึ้นสู่องค์กรผู้ถือ อำนาจ¹¹⁵ โดยพรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่ในการเสนอนโยบายให้ประชาชนพิจารณาและเสนอ ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้แทนตรงตามความประสงค์ของตน และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเหล่านั้นเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนแล้ว พรรคการเมืองดังกล่าวก็ย่อมมีโอกาสในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลและอำนวยความสะดวกให้ต้องตรงตามเจตจำนงของประชาชนที่ได้ตัดสินใจเลือกสมาชิกแห่งพรรคการเมืองนั้น

นอกจากนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา ผู้แทนราษฎร การมีพรรคการเมืองถือเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะหากไม่มีพรรคการเมือง รัฐบาลย่อมไม่สามารถทราบได้ว่าในขณะหนึ่งๆ รัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนเสียงข้างมาก หนุนหลังอยู่หรือไม่ อาจทำให้รัฐบาลอยู่ในฐานะที่ไม่กล้าตัดสินใจกระทำการใดๆ เพราะเกรงว่า สมาชิกเสียงข้างมากจะไม่เห็นพ้องต่อการตัดสินใจดังกล่าว นั้น และจะลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งอาจทำให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ในทางกลับกัน หากมีพรรคการเมืองรัฐบาลย่อมตระหนักได้ว่าตนอยู่ใน ฐานะมั่นคง ตราบเท่าที่ยังคงดำเนินการบริหารประเทศตรงตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง ที่สนับสนุนตนอยู่¹¹⁶ อีกทั้งหากไม่มีพรรคการเมือง การที่รัฐบาลจะรับผิดชอบต่อประชาชน ผู้เลือกตั้งย่อมเป็นไปได้ยาก แต่หากมีพรรคการเมืองผู้เลือกตั้งสามารถปฏิเสธไม่สนับสนุนผู้สมัคร

¹¹³ K. Loewenstein, Verfassungslehre 1969. S. 79-73 อ้างใน เฟื่องอ้าง, น. 31.

¹¹⁴ ส. อมาตยกุล (นามแฝง), “ระบบพรรคการเมืองของอังกฤษ,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 37, ปีที่ 4, น. 26, (7 กันยายน 2499) อ้างใน ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย นับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน, (พระนคร : โอเดียนสโตร์), น. 19-20.

¹¹⁵ D.Th. Tsatsos, Einführung in das Grundgesetz, (1976), S. 71 อ้างใน สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 110, น. 31.

¹¹⁶ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น. 55.

ของฝ่ายรัฐบาลได้หากเห็นว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือสนับสนุนถ้าเห็นว่าฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง¹¹⁷

ยิ่งไปกว่านั้น ในประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย กล่าวคือ แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยหากไม่มีพรรคการเมืองเสียแล้วย่อมไม่อาจดำเนินการไปได้เลย เพราะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะไปทางหนึ่ง ผู้ใช้อำนาจบริหารจะไปอีกทางหนึ่ง แต่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานให้ทั้งผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและผู้ใช้อำนาจบริหารดำเนินการสอดคล้องต้องกัน เนื่องจากโดยปกติผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นต่างได้รับเลือกมาจากประชาชนที่เป็นสมาชิกหรือผู้ฝากฝังพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งย่อมดำเนินนโยบายเดียวกันอันจะทำให้กิจการบ้านเมืองเป็นไปอย่างราบรื่น¹¹⁸

ด้วยเหตุดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากหากขาดพรรคการเมืองไปก็อาจขาดหลักประกันว่ารัฐบาลจะสามารถบริหารประเทศได้ตรงตามเจตจำนงของประชาชนในขณะเดียวกัน หากประเทศใดมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือมีพรรคการเมืองแต่เพียงแบบฟิธิ ประเทศนั้นก็มีการปกครองระบอบเผด็จการเนื่องจากการผูกขาดในทางการเมืองโดยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว โดยไม่ให้โอกาสประชาชนเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลและเปลี่ยนรัฐบาลที่ประชาชนต้องการโดยวิถีทางประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้น แม้ประเทศใดจะอ้างว่าปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแต่หากปราศจากพรรคการเมืองเสียแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่กล่าวอ้างอาจเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่เพียงชื่อเท่านั้น¹¹⁹

กรณีจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า พรรคการเมืองมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ เพราะพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้ต้องมีประชาธิปไตยเป็นฐานรองรับ ในขณะเดียวกันประเทศใดจะอ้างว่าเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ ประเทศนั้นก็ย่อมต้องยอมรับถึงความมีอยู่ของพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้และเป็นกลไกอันสำคัญที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

¹¹⁷ นิสสัย เวชชาชีวะ, “ประชาธิปไตยทางการเมือง,” สราญมย์, ฉบับที่ระลึก 10 ปีที่ 17, น. 406, (กุมภาพันธ์ 2510) อ้างใน ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 114, น. 23.

¹¹⁸ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 79, น. 55.

¹¹⁹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 90, น. 9.

1.2.7 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่แม้แต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของในหลายๆ ประเทศ ต่างก็ได้ให้ความสำคัญถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง โดยผ่านการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันเพื่อดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้น การศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ สาระสำคัญในเรื่องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้¹²⁰

1. หน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน

การให้ความรู้ด้านการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มองเห็นถึงความสำคัญของตนเองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง นับว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจว่าการปกครองประเทศมิได้เป็นเรื่องของชนชั้นใดชั้นหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องของคนทุกคนในประเทศที่ต้องร่วมมือกัน ซึ่งการให้การศึกษาคือความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ อาทิเช่น การอธิบายหรือแถลงนโยบายของพรรคการเมืองผ่านทางสื่อมวลชน ซึ่งได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ เป็นต้น หรือแม้แต่การเข้าถึงประชาชนโดยตรง โดยการแสดงปาฐกถาหรือการบรรยายตามสถานที่ต่างๆ

2. หน้าที่ในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎรย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด ซึ่งหน้าที่ในการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนี้เอง นับว่ามีความสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถคัดเลือกบุคคลที่ต้องการรับใช้ประเทศชาติอย่างแท้จริงเข้าไปเป็นตัวแทนของตนในการบริหารประเทศ เนื่องจากบุคคลที่ถูกคัดเลือกให้รับสมัครเลือกตั้งนั้นได้รับการพิจารณาและผ่านการกลั่นกรองโดยพรรคการเมืองมาแล้วว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง จึงเป็นเหตุให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงตัวบุคคลมากนัก หากแต่พิจารณาถึงนโยบายของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

¹²⁰ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 75, น. 12-15.

3. หน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ด้วยเหตุที่กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ (Public Policy) เช่น การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน หรือการเดินขบวนประท้วงของกลุ่มเกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อต้องการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นพรรคการเมืองจึงต้องทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของบรรดากลุ่มต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งนับว่าเป็นการทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

4. หน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง

พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมือง เพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนที่มีแนวความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่คล้ายคลึงกัน โดยหาโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปบริหารประเทศต่อไป

5. หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกของพรรค

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองเป็นที่รวมของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพ โอกาสในเกิดความแตกแยกทางความคิดจึงมักมีอยู่เสมอ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เสมือนเวที (Stage) ในการแสดงความคิดเห็นของบรรดาเหล่าสมาชิกของพรรค เพื่อนำไปสู่การตกลงกันและนำปัญหาต่างๆ ไปอภิปรายในสภา ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นเสมือนศูนย์กลางในการประสานและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบรรดาสมาชิกของพรรค ระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

6. หน้าที่ในการทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง¹²¹

การมีพรรคการเมืองช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการต่อสู้ทางการเมืองได้มากกว่ากรณีที่ไม่มีการเมือง กล่าวคือ หากไม่มีพรรคการเมือง ผู้รับสมัครเลือกตั้งที่มีเงินย่อมสามารถทุ่มเงินหาเสียงได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ผู้รับสมัครเลือกตั้งที่มีทุนน้อยกว่าไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลเป็นการปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถและมีความตั้งใจรับใช้ประชาชนอย่างแท้จริงได้เสนอตัวเข้ามาเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้

¹²¹ คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์ 2517 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างแล้ว เจริญพร
ที่ 77, น. 12-13.

หลักเกณฑ์เดียวกันในการใช้เงินเพื่อหาเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครแต่ละรายตามที่กฎหมายกำหนดไว้

7. บทบาทหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน¹²²

พรรคการเมืองใดที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ซึ่งการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองในฐานะของฝ่ายค้านนี้ ถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำหน้าที่เสมือนกระจกเงาให้แก่รัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงข้อบกพร่องจากการดำเนินงาน คอยคัดค้าน ท้วงติง หรือยับยั้งมิให้รัฐบาลกระทำการที่อาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งใช้อำนาจเกินขอบเขตจนกลายเป็นเผด็จการโดยเสียงข้างมากในสภา นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตยพรรคฝ่ายค้านยังได้รับการยอมรับว่ามีหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าพรรครัฐบาล เนื่องจากหากมีพรรคฝ่ายค้านที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพก็จะคอยทำหน้าที่ในการท้วงติง หรือยับยั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจไปในทางที่ผิดในทางกลับกัน หากพรรคฝ่ายค้านอ่อนแอหรือไม่มีประสิทธิภาพการคัดค้านนอกสภา เช่น การเดินขบวนประท้วงและการก่อจลาจลจะมีบทบาทสูง อันจะส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ได้

8. หน้าที่ในการควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยในการประชุมสภา¹²³

ในกรณีที่การอภิปรายในสภามีการลงมติ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการควบคุมคะแนนเสียงเพื่อมิให้คะแนนเสียงแตกกัน อันจะทำให้เกิดระเบียบวินัยขึ้นภายในพรรคอีกด้วย

1.3 แนวคิดและที่มาของการยุบเลิกพรรคการเมือง

ในการศึกษาแนวความคิดและที่มาของการยุบเลิกพรรคการเมือง อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็นสามส่วนซึ่งประกอบไปด้วย ส่วนแรก เป็นเรื่องของแนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมือง ส่วนที่สอง เป็นเรื่องพัฒนาการของการยุบเลิกพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึง

¹²² วิทยา นภาศิริกุล และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 98, น. 18.

¹²³ คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์ 2517 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 77, น. 12.

ปัจจุบัน และในที่สุดท้ายจะได้กล่าวถึง มูลเหตุและผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมือง ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในประเทศต่างๆ ดังนี้

1.3.1 แนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมือง

แนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมืองในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละประเทศ รวมถึงบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่แต่ละประเทศเคยได้รับ อันถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการก่อให้เกิดพัฒนาการในการยุบพรรคการเมือง ดังเช่นในประเทศตะวันตก เหตุที่ต้องมีการบัญญัติเรื่องการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ เนื่องจากความเกรงกลัวต่อการกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองในรูปแบบเดียวกับพรรคนาซี และพรรคฟาสซิสต์ เพราะหากพรรคเหล่านั้นได้ครองอำนาจก็อาจนำมาซึ่งนโยบายอันโหดร้าย อย่างที่เคยประสบมา¹²⁴ หรือแม้แต่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยเหตุผลของความไม่เชื่อมั่นในระบบพรรคการเมือง จึงทำให้ต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ดังเช่นประเทศไทย เป็นต้น

แม้ว่าแนวความคิดของการยุบเลิกพรรคการเมืองในแต่ละประเทศอาจมีจุดกำเนิดหรือฐานความคิดที่แตกต่างกัน แต่เหตุของการห้ามพรรคการเมืองเหตุหนึ่งที่ประเทศโดยส่วนใหญ่ต่างมีร่วมกันคือ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องไม่มีอุดมการณ์หรือนโยบายที่ต้องการล้มล้างความเป็นรัฐนั้นๆ เป็นสำคัญ แต่ในส่วนของการห้ามอื่นๆ ในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมถึงการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องนี้ต่อไป

1.3.2 พัฒนาการของการยุบเลิกพรรคการเมือง

จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการในการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าการยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศใด แต่จากข้อมูลเบื้องต้นที่สามารถใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานได้นั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกๆ ของโลก

¹²⁴ ปิยนุตร แสงกนกกุล, “กรณียุบพรรคในต่างประเทศ,” ประชาชาติธุรกิจ, (1-4 พฤษภาคม 2551).

ที่ปรากฏเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ.1923 ได้มีการยุบพรรคนาซีของฮิตเลอร์¹²⁵ ซึ่งพรรคดังกล่าวโดยเนื้อแท้แล้ว ถือได้ว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อาศัยรูปแบบของพรรคการเมือง เป็นเครื่องกำบังเพื่อแฝงกายเข้ามาทำลายระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเมื่อ พรรคได้พยายามก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 -9 พฤศจิกายน ค.ศ.1923 จึงเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้ฮิตเลอร์ถูกจับและพรรคของฮิตเลอร์ก็ถูกยุบไป¹²⁶ โดยศาลสูงของประเทศเยอรมัน¹²⁷

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ในอดีตประเทศเยอรมันมีแนวความคิดว่าพรรคการเมือง ย่อมเป็นเป้าหมายแรกที่ระบอบเผด็จการต้องการจะกำจัด แต่ขณะเดียวกันระบอบเผด็จการก็อาจ แฝงกายเข้ามาในกรอบของพรรคการเมือง ประกอบกับในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาการจะยกเลิก พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง จะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดต่อ กฎหมายอาญา กล่าวคือ ให้อำนาจเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น¹²⁸ อันเป็นสาเหตุให้ไม่อาจจัดการกับ พรรคการเมืองที่แฝงกายเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างประชาธิปไตยได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เมื่อมีการตรากฎหมายพื้นฐานขึ้นจึงได้มีการ กำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 21 अनुมาตรา 2 ประโยคแรกว่า “ไม่ว่าจะ โดยเป้าหมายของพรรคหรือเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝักใฝ่ในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัย ต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ” และใน ประโยคที่สองของกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดตัวองค์กรที่มีอำนาจตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่ง เท่ากับว่ากฎหมายพื้นฐานได้กำหนดองค์ประกอบของความผิดของพรรคที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและ ให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสิน¹²⁹

¹²⁵ พรรคนาซีของฮิตเลอร์ มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “พรรคกรรมกรเยอรมันแห่งชาติ สังคมนิยม” (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei) หรือเรียกอีกอย่างว่า “พรรค NSDAP”

¹²⁶ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 68, น. 139.

¹²⁷ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64.

¹²⁸ มาตรา 14 Abs 2 des Gesetze zum Schutze der Republik vom 21. 7.1922 อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 68, น. 162.

¹²⁹ เฟิงอ้าง, น.163.

โดยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของประเทศเยอรมัน มีการตัดสินยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นเพียง 3 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรก เกิดขึ้นในยุคสาธารณรัฐที่ 1 ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น พรรคของฮิตเลอร์ถูกศาลสูงและศาลระดับมลรัฐออกคำสั่งห้าม ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญได้มีการตัดสินยุบพรรคการเมืองไปแล้ว 2 พรรค พรรคแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1952 คือ พรรคสังคมนิยม (Sozialistische Reichs partei) หรือพรรค SRP ซึ่งเป็นพรรคที่เรียกตัวเองว่าพรรคสืบนโยบายนาซีที่มีลักษณะเผด็จการ ต่อต้านระบบรัฐสภาและความคิดเรื่องเชื้อชาติอย่างรุนแรง และต่อมาในปี ค.ศ. 1956 ได้มีการตัดสินให้ยุบพรรคคอมมิวนิสต์ (Kommunistische Partei Deutschlands) หรือพรรค KPD¹³⁰ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าพรรค KPD มีลักษณะที่มีแนวคิดที่ก้าวร้าว และเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย¹³¹

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2001 ทั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย (Nationaldemokratischen Partei Deutschlands) หรือพรรค NPD ซึ่งเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ขวาจัดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพวกนาซีใหม่และมีกิจกรรมที่เป็นภัยหลายประการ เช่น การวางระเบิดกลุ่มคนยิวที่อพยพมาจากรัสเซีย อย่างไรก็ดี เนื่องจากคะแนนเสียงจากผลการตัดสินของผู้พิพากษาในคดีนี้ไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนด¹³² จึงเป็นผลให้คดีนี้ถูกแขวนไปในปี ค.ศ. 2003 และส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคดังกล่าวโดยตรงจนถึงปัจจุบัน¹³³

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดสถานะของพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นในประเทศเยอรมัน แต่ถือได้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะเช่นเดียวกับสมาคมซึ่งพรรคการเมืองใดจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือมีสถานะตามกฎหมายก็ต่อเมื่อได้มีการประกาศวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งพรรคการเมืองนั้นไว้ในราชกิจจานุเบกษา¹³⁴ และด้วยเหตุที่

¹³⁰ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64.

¹³¹ โกเมศ ขวัญเมือง, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมืองในเยอรมนีและตุรกี,” มติชนรายวัน, (3 ตุลาคม 2550).

¹³² การยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญในเยอรมัน ต้องมีมติ 2 ใน 3 ขึ้นไป

¹³³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 64.

¹³⁴ ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการจัดตั้งสมาคม โปรดดู มาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901

พรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเช่นเดียวกับสมาคม การยุบเลิกพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสจึงใช้เงื่อนไขเดียวกับการยุบเลิกสมาคม โดยประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 กำหนดให้การยุบเลิกสมาคมและพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ต่อมาได้เกิดปัญหาการเมืองภายใน จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936¹³⁵ ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการยุบเลิกพรรคการเมืองแทน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองผ่านรัฐสภาโดยความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากในฝรั่งเศสถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสูงสุด แต่อย่างไรก็ดี รัฐสภาถูกฉบับดังกล่าวก็อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยศาลปกครอง

ทั้งนี้ พัฒนาการในการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกภายหลังจากที่ได้มีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ซึ่งในคดีดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวกันของพรรคการเมืองที่มีชื่อว่าพรรคประชาชาติ (Parti national populaire) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินการคล้ายกับกลุ่มที่มีชื่อว่าเยาวชนผู้รักชาติ ซึ่งได้รวมกลุ่มกันเพื่อเตรียมกองกำลังเพื่อการต่อต้านกลุ่มคอมมิวนิสต์¹³⁶ ต่อมาในปี ค.ศ. 1939 ฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1939 เพื่อยุบเลิกพรรคคอมมิวนิสต์¹³⁷ และภายหลังจากนั้นก็ได้มีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อยุบเลิกพรรคการเมืองขึ้นอีกหลายครั้ง

ส่วนในประเทศตุรกี ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีเหตุการณ์ของการยุบเลิกพรรคการเมืองเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยรัฐธรรมนูญของประเทศตุรกีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง ซึ่งเงื่อนไขที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีมีอำนาจดังกล่าว นั้น จะต้องปรากฏว่าพรรคการเมืองมีระเบียบหรือข้อบังคับ หรือดำเนินกิจกรรมใดที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 68 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน¹³⁸ ทั้งนี้ มาตรา 68

¹³⁵ กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญใน ปี ค.ศ. 1901 ด้วยเหตุผลที่ว่าการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการนำมีความเป็นกลางมากกว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

¹³⁶ CE, 27 novembre 1936

¹³⁷ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 79, น. 37.

¹³⁸ THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF TURKEY ARTICLE 69 (As amended on July 23, 1995 and October 17, 2001)

พรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญตุรกี ได้บัญญัติถึงเหตุของการยุบเลิกพรรคการเมืองไว้ว่า “ข้อบังคับหรือนโยบาย ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมใดๆ ของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อความเป็นอิสระของรัฐ ความเป็นเอกภาพของดินแดนและชาติ หลักสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาคตามกฎหมาย หลักอธิปไตยของรัฐ หลักประชาธิปไตยของรัฐฆราวาส หรือมีเป้าหมายเพื่อป้องกันหรือเพื่อก่อตั้งชนชั้นหรือกลุ่มเผด็จการ รวมถึงความเป็นเผด็จการไม่ว่าในรูปแบบใดๆ และห้ามมีเป้าหมายเพื่อการยั่วยุให้พลเมืองก่ออาชญากรรม”¹³⁹

โดยที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญของประเทศตุรกีได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองมาแล้วกว่า 20 พรรค¹⁴⁰ ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นเรื่องของอุดมการณ์หรือแนวนโยบายที่ขัดต่อหลักการปกครองภายในรัฐ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการศาสนาที่แยกออกจากการเมืองหรือรัฐฆราวาส ทั้งนี้ ได้ปรากฏเหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองขึ้นในช่วงแรกราวปี ค.ศ.1971 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (National Order Party) และยุบพรรคความสงบเรียบร้อย (Tranquility Party) ในปี ค.ศ.1983 ด้วยเหตุที่พรรคทั้งสองไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง¹⁴¹

¹³⁹ THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF TURKEY ARTICLE 68 (As amended on July 23, 1995)

The statutes and programmes, as well as the activities of political parties shall not be in conflict with the independence of the state, its indivisible integrity with its territory and nation, human rights, the principles of equality and rule of law, sovereignty of the nation, the principles of the democratic and secular republic ; they shall not aim to protect or establish class or group dictatorship or dictatorship of any kind, nor shall they incite citizens to crime.

¹⁴⁰ โกเมศ ขวัญเมือง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 131.

¹⁴¹ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1998 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคสวัสดิการ (The welfare Party) และในปี ค.ศ. 2001 สั่งยุบพรรคคุณงามความดี (The Virtue Party) เนื่องจากพรรคทั้งสองเป็น "ตัวการหลัก" ในดำเนินกิจกรรมเข้าข่ายขัดแย้งบัพัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันละเมิดหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง

ต่อมาในปี ค.ศ.1993 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคแรงงานประชาชน (People's Labour) โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากพรรคดังกล่าวสนับสนุนการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งขัดกับหลัก "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของตุรกี" เช่นเดียวกับการยุบพรรคเสรีภาพและประชาธิปไตย (Freedom and Democracy) ในปี ค.ศ.1993 พรรคแรงงาน (Labour Party) ในปี ค.ศ.1997 และพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) ในปี ค.ศ. 1992¹⁴²

นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 2001 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคคอมมิวนิสต์สามัคคีแห่งตุรกี (Ulinited Communist Party of Turkey) โดยให้เหตุผลว่าการที่ชื่อของพรรคมีคำว่า "คอมมิวนิสต์" นั้น ขัดกับหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยตามระบบสาธารณรัฐนิยม และในปีเดียวกันนั้นเอง ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคประชาธิปไตยประชาชน (People's Democratic Party) เนื่องจากเห็นว่าพรรคดังกล่าวสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายของพรรคคนอกกฎหมายคือ พรรคคนงานเคอร์กิสถาน (PKK) ซึ่งสนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนในตุรกี อันละเมิดหลักการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและสนับสนุนความคิดในศาสนาอิสลามที่ไม่แยกศาสนากับการเมือง และในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญของประเทศตุรกีกำลังพิจารณาคำร้องของอัยการสูงสุดของตุรกีให้ยุบพรรคยุติธรรมและพัฒนา (Justice and Develovement Party) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลของนายกรัฐมนตรี เทย์ยิป เออร์ดอกาน (Tayyip Erdogan) ในข้อหาดำเนินกิจกรรมทางศาสนาและละเมิดหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง¹⁴³

ในขณะที่ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาช้านาน พบว่าการยุบเลิกพรรคการเมืองเกิดขึ้นล่าสุดเมื่อนานมาแล้ว ดังเช่นในประเทศเดนมาร์กได้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองตั้งแต่ปี ค.ศ.1953 หรือแม้แต่ในประเทศญี่ปุ่นมีการยุบเลิกพรรคเมื่อปี ค.ศ. 1956 เป็นต้น¹⁴⁴

สำหรับกรณีของประเทศไทย การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และการยุบเลิกพรรคการเมืองได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองกระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีต่อประชาชน เป็นต้น และในเวลาต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ

¹⁴² โกเมศ ขวัญเมือง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 131.

¹⁴³ เพิ่งอ้าง.

¹⁴⁴ ปิยนุตร แสงกนกกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 124.

ในส่วนของผู้มีอำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น เดิมอำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองเป็นอำนาจของศาลฎีกา แต่นับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อำนาจดังกล่าวได้กลายมาเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน¹⁴⁵

โดยที่ผ่านมประเทศไทยได้ปรากฏเหตุการณ์ของการยุบเลิกพรรคการเมืองมาแล้วทั้งสิ้นกว่า 174 พรรค ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดจากคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารที่เข้ายึดอำนาจทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว อันมีผลให้พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นในขณะนั้นต้องถูกยุบเลิกไปจำนวน 43 พรรค โดยเกิดจากคำสั่งของศาลฎีกาให้ยุบเลิกพรรคการเมืองจำนวน 36 พรรค¹⁴⁶ และกล่าวถึงเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองรวมแล้วทั้งสิ้นกว่า 95 พรรค¹⁴⁷ ซึ่งมูลเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นมูลเหตุซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

¹⁴⁵ แม้ว่าภายในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการรัฐประหารเกิดขึ้น และได้มีการประกาศให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่พิจารณาคดียุบพรรคการเมืองที่ค้างพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญแทนศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังอาจถือได้ว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โปรดดู มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550

¹⁴⁶ ข้อมูลลำดับการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตที่ถูกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ทั้งนี้ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 จนถึงการยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย : หนังสือที่ระลึก 68 ปี รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), น. 63-90.

¹⁴⁷ ข้อมูลจากฝ่ายกิจการพรรคการเมืองสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2550

1.3.3 มูลเหตุและผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมือง

จากการที่ทางคณะกรรมการการประชาธิปไตยโดยกฎหมาย¹⁴⁸ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในสังกัด Conseil de l'Europe ได้ไปสำรวจบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศต่างๆ รวมทั้งสิ้น 42 ประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของข้อห้ามของพรรคการเมืองหรือมูลเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมือง รวมถึงบทลงโทษจากการละเมิดข้อห้ามอันเป็นเหตุให้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น และได้จัดทำเป็นรายงานในปี 1998 ซึ่งจากรายงานดังกล่าวอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้¹⁴⁹

1.3.3.1 ข้อห้ามหรือมูลเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมือง

จากการสำรวจของคณะกรรมการเวนิส ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อห้ามของพรรคการเมืองและมูลเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) ข้อห้ามในทางรูปแบบ

(1) ชื่อและสัญลักษณ์ของพรรค

การห้ามตั้งชื่อพรรคหรือใช้สัญลักษณ์พรรคซ้ำหรือคล้ายคลึงกับพรรคที่มีอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการสับสน ดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศเอสโตเนีย ลิทัวเนีย และแคนาดา หรือในโปรตุเกสที่มีข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองใช้คำขวัญที่นำมาซึ่งความสับสนกับชาติและศาสนา หรือในประเทศสโลวีเนีย ที่ห้ามใช้คำย่อหรือสัญลักษณ์ที่ตรงกับองค์กรของรัฐ

นอกจากนี้ บางประเทศยังนำเรื่องอุดมการณ์และชาตินิยมมาปะปนอีกด้วย ดังเช่นในประเทศแคนาดา พรรคการเมืองไม่อาจใช้ชื่อที่มีคำว่า “independent” ได้ ในประเทศโปรตุเกส ห้ามพรรคการเมืองใช้ชื่อที่แสดงออกโดยตรงถึงศาสนาหรือศาสนจักร หรือในประเทศสโลวีเนีย ห้ามพรรคการเมืองใช้ชื่อที่ประกอบด้วยชื่อรัฐต่างประเทศ ชื่อพรรคต่างประเทศ ชื่อบุคคลและนิติบุคคลต่างประเทศ เป็นต้น¹⁵⁰

¹⁴⁸ หรือที่เรียกกันว่า “คณะกรรมการการเวนิส”

¹⁴⁹ ปิยนุตร แสงกนกกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 124.

¹⁵⁰ ในขณะที่ประเทศเยอรมัน แม้พรรคการเมืองจะใช้ชื่อว่า “คอมมิวนิสต์” ประกอบเป็นชื่อพรรคการเมือง แต่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เพียงใช้ชื่อพรรคว่าคอมมิวนิสต์ไม่อาจเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคได้ เว้นแต่พรรคดังกล่าวจะมุ่งใช้วิธีการรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ โปรดดู มาตรา 21 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐาน ประกอบกับ BVerfGE 2,1 (12 f.)

(2) การดำเนินกิจการภายในองค์กร

การดำเนินกิจการภายในองค์กร หมายความว่ารวมถึง จำนวนของสมาชิกในการเริ่มก่อตั้งพรรค วิธีการและขั้นตอนในดำเนินการจัดตั้งพรรค เงื่อนไขในการส่งผู้สมัครรับการเลือกตั้ง เงื่อนไขทางการเงินภายในพรรค หรือแม้แต่วะยะเวลาในการเข้าร่วมกิจกรรมในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งหรือผลจากการเลือกตั้ง อันแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นๆ

กรณีของจำนวนผู้ก่อตั้งหรือจำนวนสมาชิกพรรค กฎหมายพรรคการเมืองของเอสโตเนียได้กำหนดให้พรรคต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 1,000 คนขึ้นไป ในลัตเวีย ต้องมีสมาชิกพรรคก่อนอย่างน้อย 200 คน ในขณะที่ลิทัวเนียกำหนดไว้ที่ 400 คน และในเบลารุส กำหนดไว้ 500 คน จึงจะสามารถดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้

การขอลดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ก็เป็นสิ่งสำคัญที่พรรคการเมืองที่จะขอลดทะเบียนจัดตั้งพรรคจะต้องแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง ผ่านทางการส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งระดับสภายุโรป เช่น ในไอร์แลนด์

บางประเทศได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งไว้ ดังเช่นในประเทศแคนาดา พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปอย่างน้อย 50 เขต ในโรมาเนีย อัยการอาจร้องขอต่อศาลประจำกรุงบูคาเรสต์ให้ยุบพรรคในข้อหาไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อพรรคที่ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งหลังสุดไม่ถึง 10 เขต หรือต่อพรรคที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลา 5 ปีได้ หรือในฮังการี พรรคอาจถูกยุบได้ในกรณีที่ไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง 1 ปีขึ้นไป หรือมีจำนวนสมาชิกลดลงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ในหลายประเทศกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของพรรคเอาไว้ ดังเช่น ในแอลเบเนีย พรรคการเมืองอาจถูกยุบหากไม่เปิดเผยที่มาของรายได้ของพรรคหรือไม่อนุญาตให้ทางเข้าไปตรวจสอบฐานะทางการเงิน ในประเทศยูเครน มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ พรรคไม่อาจรับเงินจากรัฐต่างประเทศ พรรคต่างประเทศ องค์กรระหว่างต่างประเทศ พลเมืองต่างประเทศ บริษัทต่างประเทศ หรือบริษัทยูเครนที่มีต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 20 การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจทำให้พรรคนั้นถูกยุบได้

แต่ในอาร์เจนตินา ไม่ได้กำหนดโทษยุบพรรคในกรณีฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของพรรค เอาไว้ เพียงแต่ให้มีโทษเพียงปรับเงินเท่านั้น

ในขณะที่ประเทศไทย การที่พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริง อาจเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดไว้ว่า การที่พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองดังกล่าวอาจถูกยุบได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

2) ข้อห้ามในทางเนื้อหา

(1) ข้อห้ามเกี่ยวกับอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรค

การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอาจต้องมีข้อจำกัดห้ามพรรคการเมืองไว้ เช่น ในแอลเบเนีย พรรคไม่อาจมีนโยบายหรือดำเนินกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยหรือเป็นเผด็จการ แต่พรรคต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานซึ่งตั้งอยู่บนหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตยและสังคม ในประเทศเยอรมันพรรคไม่อาจดำเนินกิจการที่อาจกระทบต่อกฎเกณฑ์ระดับรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย อันได้แก่ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเคารพเจตจำนงของรัฐโดยประชาชนเสียงข้างมาก การคุ้มครองเสรีภาพและความเสมอภาค การแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ความหลากหลายและเสมอภาคของพรรคการเมือง และความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ หรือในประเทศฝรั่งเศส พรรคต้องดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับประชาธิปไตย เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ “สุดโต่ง” ดังเช่น พรรคการเมืองในอิตาลีต้องดำเนินการตามวิถีทางประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญห้ามพรรคการเมืองแนวฟาสซิสต์ ในประเทศโปรตุเกส ห้ามพรรคการเมืองแนวฟาสซิสต์และเหยียดเชื้อชาติ หรือในโปแลนด์ ห้ามพรรคการเมืองมีนโยบายเผด็จการแบบฟาสซิสต์ นาซี คอมมิวนิสต์ อีกทั้งห้ามดำเนินกิจกรรมกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชังและการเหยียดเชื้อชาติอีกด้วย

พรรคการเมืองที่กระตุ้นให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง และความรุนแรงด้วยเหตุผลของชาติกำเนิด สีผิว และศาสนา อาจถูกยุบได้ เช่นในประเทศฝรั่งเศส สเปน เบลารุส ยูเครน อาเซอร์ไบจาน บัลแกเรีย และรัสเซีย ในขณะที่โปรตุเกสและเดนมาร์ก ห้ามพรรคการเมืองมีวิธีการรุนแรงหรือปลุกเร้าให้เกิดความรุนแรง ส่วนในเบลารุส ยูเครน จอร์เจีย และลัตเวีย ห้ามพรรคการเมืองรณรงค์ทางการเมืองด้วยวิธีการรุนแรงหรือไปในทางจัดตั้งสงคราม กองโจร และในตุรกี พรรคการเมืองอาจถูกยุบหากมีนโยบายหรือดำเนินการที่ขัดต่อหลักการ รัฐฆราวาส

กรณีของความไม่เป็นเอกภาพของรัฐก็เช่นเดียวกัน ในหลายประเทศมีข้อห้ามเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส พรรคต้องเคารพหลักอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ พรรคในเยอรมันอาจถูกยุบหากกระทำการที่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของรัฐเยอรมนี เช่นเดียวกันกับยูเครนที่อาจยุบพรรคที่กระทำการกระทบต่อเอกราชของชาติ พรรคการเมืองในฝรั่งเศส บอสเนีย บัลแกเรีย มอลโดวา รัสเซีย สโลวะเกีย และตุรกี ต้องเคารพต่อบูรณภาพทางดินแดนของรัฐ ส่วนอาร์เจนตินา ได้ห้ามพรรคการเมืองดำเนินการกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

ในขณะที่ประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดว่าหากพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต หรืออาจกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรืออาจกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือในกรณีที่พรรคการเมือง กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองใดมีแนวนโยบายอันเป็นการช่วยเหลือสมาชิกวุฒิสภา ในการเลือกตั้งหรือการเข้ารับการสรรหาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หรือรับบริจาค โดยรู้หรือควรรู้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสิ่งนั้นได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พรรคการเมืองนั้นอาจถูกยุบพรรคได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

(2) ข้อห้ามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ได้กำหนดว่าพรรคอาจถูกยุบได้หากพรรคนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคที่ดำเนินกิจกรรมที่มีความผิดทางอาญา หรือสนับสนุนให้กระทำความผิดทางอาญา หรือพรรคที่มีกองกำลังของพรรค มีการจัดตั้งองค์กรหรือรวมกลุ่มกันของผู้ก่อการร้าย ในโปรตุเกส การจัดตั้งพรรคต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดกับกฎหมายอาญา รัฐธรรมนูญอาเซอร์ไบจาน อนุญาตให้ศาลสั่งห้ามหรือเพิกถอนการกระทำของพรรคที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ หรือในรัสเซีย ก็ได้กำหนดมาตรการทำนองนี้ไว้เช่นเดียวกัน

ในบางประเทศได้มีการนำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาบังคับใช้กับพรรคการเมืองด้วย เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ ฟินแลนด์ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า สมาคมที่ดำเนินกิจกรรมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม หรือมีวัตถุประสงค์ขัดกับกฎหมายและศีลธรรมอันดี สมาคมนั้นอาจถูกยุบได้ หรือกฎหมายของประเทศเอสโตเนียกำหนดให้สมาคมห้ามมีวัตถุประสงค์ขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีและห้ามมีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร เป็นต้น

ขณะที่ประเทศไทยการที่พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง รับบริจาคเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการสมคบ รู้เห็นเป็นใจ สนับสนุนให้บุคคลใดดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลนั้นเข้าใจผิดว่าพรรคการเมืองอื่น กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกลั่นแกล้งพรรคการเมืองโดยปราศจากความผิด พรรคการเมืองนั้นอาจถูกยุบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

3) ข้อห้ามในการจัดองค์กรและคุณสมบัติของสมาชิกพรรค

(1) ข้อห้ามเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกพรรค

กฎหมายในหลายประเทศได้วางหลักเกณฑ์ของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ว่า สมาชิกพรรคต้องเป็นคนสัญชาติของรัฐตนเท่านั้น และที่ทำการพรรคต้องตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐตน เช่น ประเทศลัตเวีย มอลโดวา อาเซอร์ไบจาน เบลารุส คีร์กีซสถาน ลิทัวเนีย สโลวีเนีย และอาร์เมเนีย ส่วนในจอร์เจียนั้น ไม่อนุญาตให้ตั้งพรรคที่มีลักษณะเป็นภูมิภาคนิยม

เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่ได้กำหนดให้สมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีเท่านั้น ซึ่งหากพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืน อาจเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 94 ประกอบกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

(2) ข้อห้ามเกี่ยวกับการจัดองค์กรและหลักเกณฑ์ภายในพรรค

นอกจากที่กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้แล้ว ในบางประเทศ ยังได้กำหนดให้การจัดองค์กรและกฎเกณฑ์ภายในพรรคต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอีกด้วย ดังเช่น ในฟินแลนด์ สเปน อาร์เมเนีย สาธารณรัฐเช็ก สโลวะเกีย หรือแม้แต่ในแอลเบเนีย พรรคต้องประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสมาชิก ส่วนรัฐธรรมนูญโปรตุเกส กำหนดให้พรรคต้องมีความโปร่งใส การจัดองค์กรภายในเป็นประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีส่วนร่วม ในประเทศอาร์เจนตินา กำหนดให้การจัดองค์กรในพรรคต้องฟังเสียงข้างน้อย ด้วยและตำแหน่งทางบริหารของพรรคต้องมาจากการเลือกของสมาชิกและมีวาระตำแหน่ง ส่วนลัตเวีย มอลโดวา โรมาเนีย แอลเบเนีย และโปแลนด์ มีข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินการทางลับ เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศไทย พรรคการเมืองใดที่ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ และมีเหตุที่จะต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมืองซึ่งอาจเกิดจากการที่สมาชิกภายในพรรคได้ ตกลงกัน อาจถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองถูกยุบได้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

1.3.3.2 ผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาผลที่เกิดจากการละเมิดข้อห้ามของพรรคการเมืองหรือเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมือง อาจพบว่ามีหลายประการ¹⁵¹ ซึ่งการยุบเลิกพรรคการเมืองนับว่าเป็นโทษที่

¹⁵¹ ในส่วนของบทลงโทษกรณีที่พรรคการเมืองละเมิดข้อห้ามพรรคการเมืองนั้นมีอยู่ 3 ลักษณะ โดยลักษณะแรก คือ ไม่กำหนดบทลงโทษ เช่นในประเทศเบลเยียมและกรีซ ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีอุดมการณ์ นโยบาย และดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่กลับไม่ปรากฏเหตุการณ์ยุบพรรคการเมืองเกิดขึ้นในกรณีที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าว ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย แม้ไม่มีบทบัญญัติในการห้ามพรรคการเมืองกระทำการหรือการยุบพรรคการเมือง แต่ได้ห้ามอย่าง

รุนแรงที่สุดสำหรับการดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษอื่นๆ และด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศโดยส่วนใหญ่จึงให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่พิจารณาคดียุบพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กล่าวคือ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบแองโกล-แซกซอน หรือใช้ระบบศาลเดียว อำนาจการยุบพรรคการเมืองจะอยู่กับศาลฎีกา แต่ในส่วนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรปหรือมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะจะให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่น ในประเทศเยอรมัน ตุรกี เกาหลี และประเทศไทย เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรที่มีอำนาจในการยุบเลิกพรรคการเมืองที่มีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งได้กำหนดให้อำนาจในการยุบพรรคการเมืองเป็นของประธานาธิบดี โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 10 มกราคม 1936 กำหนดให้ประธานาธิบดีอาจยุบพรรคการเมืองได้โดยกระทำเป็นรัฐกฤษฎีกาซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในขณะที่รัฐกฤษฎีกาให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ก็อาจถูกตรวจสอบได้โดยสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของผลทางกฎหมายและบทลงโทษเพิ่มเติม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองถูกยุบนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางประเทศเมื่อพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม หรือมูลเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมือง

ขัดแย้งในกรณีที่มีการก่อตั้งพรรคนาซีขึ้นใหม่ ส่วนลักษณะที่สอง คือ การไม่อนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ในบางประเทศเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียนพรรคการเมืองเสียก่อน โดยผู้ที่ดำเนินการขอจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อห้ามในทางรูปแบบนี้ คือการไม่อนุญาตให้จดทะเบียนนั่นเอง ดังเช่นในประเทศไทยที่หากมีการฝ่าฝืนข้อห้ามมิให้พรรคการเมืองใช้ชื่อพรรคที่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนาระหว่างชนในชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร และขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ก็อาจถูกลงโทษโดยการที่นายทะเบียนไม่อนุญาตให้จดทะเบียนพรรคการเมืองได้ เป็นต้น และลักษณะประการสุดท้ายของการฝ่าฝืนข้อห้ามพรรคการเมือง คือ การยุบพรรคการเมือง ปิยบุตร แสงกนกกุล, อ้าวแล้ว เจริญรกรที่ 124.

พรรคการเมืองดังกล่าว อาจต้องถูกยุบเลิกไปโดยมิได้มีผลในทางกฎหมายใดๆ เพิ่มเติม ในขณะที่บางประเทศ อาจมีการกำหนดโทษเพิ่มเติมไว้ภายหลังจากที่มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง โดยให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวสิ้นสุดลง หรืออาจมีการห้ามมิให้มีการดำเนินการจัดตั้งพรรคตัวแทนขึ้นใหม่ ดังเช่นในประเทศเยอรมัน หรืออาจมีผลถึงขนาดที่ให้บรรดาสมาชิกพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ดังเช่นในประเทศตุรกีและประเทศไทย หรืออาจให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองที่ถูกยุบตกเป็นของรัฐ ดังเช่นในประเทศเยอรมัน เป็นต้น ทั้งนี้ เหตุที่ทำให้ผลในทางกฎหมายและบทลงโทษเพิ่มเติมในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อาจเนื่องมาจากประสบการณ์ทางการเมืองที่แต่ละประเทศต่างได้รับและได้เรียนรู้จากในอดีตที่ผ่านมา

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้มูลเหตุและผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมืองในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว มูลเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมืองหรือข้อห้ามของพรรคการเมือง จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรคซึ่งจะขัดต่อหลักการพื้นฐานอันละเมิดมิได้ เช่น หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ การเหยียดผิว เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองของแต่ละประเทศ มักจะเลือกใช้ถ้อยคำอย่างกว้างๆ อาทิเช่น “ขัดกับหลักประชาธิปไตย” “กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ” “กระทบต่ออธิปไตยของชาติ” หรือ “กระทบต่อบูรณภาพของดินแดน” โดยอาจมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปและมีโอกาสในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานได้อย่างรอบด้านและรอบคอบว่ามีเหตุผลอันเพียงพอที่จะเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ โดยจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ จะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การยุบพรรคการเมืองจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการยุบเลิกพรรคการเมือง และจากคำวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา ทั้งในส่วนของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมันหรือประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งในประเทศไทยอย่างละเอียดในลำดับต่อไป