

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งเป็นองค์กรในการแสดงออกซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองในรูปแบบของนโยบายในการบริหารประเทศ ด้วยความสำคัญดังกล่าว ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการรับรองเสรีภาพของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการภายในพรรคการเมือง หรือแม้กระทั่งการจำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองในส่วนของการยุบหรือเลิกพรรคการเมือง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยง่ายกว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และพ.ศ.2550 แล้วจะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวจะบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยการรวมตัวกันของบุคคลเพียง 15 คน และมีการยื่นคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาถึงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการมีสถานะเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมือง และการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองแล้ว กลับเห็นได้ว่า ในกรณีของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับกลับกำหนดให้สถานะของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองว่า ถูกต้องหรือไม่ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองและทำให้พรรคการเมืองนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่ตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมือง ที่ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด อีกทั้งในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองนั้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมืองทั้งสองฉบับต่างมีการบัญญัติถึงเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งให้ยุบหรือเลิกพรรคการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างหนึ่ง เพราะแม้พรรคการเมืองจะสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย แต่กลับมีเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบหรือเลิกพรรคการเมืองไปด้วยเหตุที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองสิ้นสุดไปด้วย

5.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

ปัญหาในส่วนของ การจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยการบังคับให้ต้องมีการจัดตั้งพรรคการเมือง และได้รับความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น การแก้ไขปัญหานี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาเรื่อง ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมือง ประกอบด้วย เนื่องจากระบบจดทะเบียนพรรคการเมือง หรือที่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ใช้คำว่า จัดตั้งพรรคการเมือง มีความสัมพันธ์กับ ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมือง พรรคการเมืองนั้นเป็นการรวมกลุ่มของเอกชน มิใช่ องค์การของรัฐ ซึ่งมีปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะให้พรรคการเมืองสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สามารถเป็นโจทก์ หรือจำเลยในศาลได้ โดยแนวคิดดังกล่าวจึงได้มีการแก้ปัญหาโดยการ กำหนดให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายเอกชนของ ไทยนั้น มีความสัมพันธ์กับระบบการจดทะเบียนอย่างใกล้ชิด¹ หากยกเลิกระบบจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้วพรรคการเมืองจะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือจะถูกฟ้องร้องได้หรือไม่ ในกรณีนี้หาก เปรียบเทียบกับต่างประเทศ ก็จะพบว่า บางประเทศ เช่นในอังกฤษ พรรคการเมืองจัดเป็น สมาคม ที่ไม่มีสภาพบุคคล (Unincorporated Association) ซึ่งสมาคมนี้มีลักษณะคล้ายกับ ห้างหุ้นส่วน สามัญไม่จดทะเบียนในประเทศไทย ความแตกต่างก็เพียงแต่ว่าสมาคมที่ไม่มีสภาพบุคคลใน อังกฤษนั้น เป็นกรณีที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อทำกิจการใดๆ อันมีลักษณะ ต่อเนื่องกัน และมีใช่เป็นการหากำไร หรือรายได้มาแบ่งกัน ส่วนในประเทศไทยนั้นพรรค การเมืองมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายพรรคการเมืองเพียงกำหนดเอาไว้ว่า พรรคการเมือง อาจฟ้องหรือ ถูกฟ้องได้เท่านั้น และหากพรรคการเมืองต้องการเป็นนิติบุคคลก็สามารถไปจด ทะเบียนเป็นสมาคมได้ ทั้งนี้มิได้มีความแตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองที่จดทะเบียนเป็น สมาคมหรือไม่จดทะเบียน ดังนั้นหากพรรคการเมืองในประเทศไทยจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็

¹ โปรดดู มาตรา 82 ,122,1015 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ไม่น่าจะเป็นปัญหาสำคัญ โดยอาจบัญญัติให้พรรคการเมืองเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และสามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเองโดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทนได้ ดังเช่นแนวทางของประเทศเยอรมัน และก็เคยมีการบัญญัติในลักษณะเช่นนี้มาก่อนใน พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498²

ส่วนกรณีที่เห็นว่าการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากเกินไป โดยไม่ให้องค์กรของรัฐตรวจสอบก่อนนั้น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยได้ ดังเช่นที่เยอรมันมีประสบการณ์กับพรรคนาซี ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสิ่งสำคัญที่สุด คือการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สร้างเจตจำนงทางการเมืองของตนเอง และหากมีผู้ที่มีความเห็นในทางเดียวกันก็อาจตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ ความหลากหลายของพรรคการเมืองก็เป็นการสะท้อนถึงความหลากหลายทางด้านความคิดของกลุ่มคนต่างๆในสังคม ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอันตรายของพรรคการเมืองที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็หากพิจารณาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งระบบแล้วก็จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองที่มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง³ และนอกจากนี้ยังมีบทลงโทษในกฎหมายอาญาก็ด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้น่าจะเพียงพอที่จะคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเอาไว้ จึงไม่ควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมาควบคุมในขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งนอกจากนี้ คำว่าขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง เปิดโอกาสให้มีการใช้การตีความได้อย่างกว้างขวาง และหากจะพิจารณาโดยอาศัยหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ก็ก็จะเห็นได้ว่า มาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองโดยผ่านการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น เป็นมาตรการที่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากมีมาตรการอื่นที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมพรรคการเมือง มิให้กระทำการที่เป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เช่นกัน และมาตรการนั้นกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่าอยู่นั่นเอง

ดังนั้นทางแก้ปัญหานี้ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองมีลักษณะขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงน่าจะมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ โดยไม่ควรนำเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองมาเป็นเงื่อนไขในการมีสถานะเป็นพรรคการเมือง

² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 12

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 63 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 65 (4) ประกอบกับ มาตรา 66

โดยเห็นว่าการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองนั้น ควรปล่อยให้เป็นไปตามความเป็นจริง ของผู้ที่มี แนวความคิดทางการเมืองการปกครองในทิศทางเดียวกัน และเพื่อแยกพรรคการเมืองออกจาก กลุ่มการเมืองอื่นๆ จึงควรมีนโยบายของพรรคการเมือง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาในการให้เงิน สนับสนุนพรรคการเมือง หรือเพื่อใช้ในการถวีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและ แบบบัญชีรายชื่อ ในส่วนของนโยบายของพรรคการเมืองนี้ รัฐธรรมนูญในมาตรา 328 (1) กำหนดไว้ แต่เพียง การจัดตั้งพรรคการเมือง ต้องกระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป ส่วนเกณฑ์ อย่างอื่นรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของเยอรมัน และเมื่อพิจารณาแล้วนโยบายของพรรคการเมืองใน ประเทศเยอรมันก็เป็นนโยบายที่มาจากพื้นฐานทางทฤษฎี ดังนั้น นโยบายของพรรคการเมือง ที่จะ เป็นไปได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ พรรคการเมือง คือการรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่ สิบห้าคนขึ้นไปเพื่อมุ่งสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย โดยมิ ความสำเร็จ และความสม่ำเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

5.1.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ถือได้ว่าเป็นการ จำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากกว่าที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และยังเมื่อนำมา เปรียบเทียบกับกรณีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้กรณีพรรคการเมือง จะมีแนวคิดฝักใฝ่ในทฤษฎีของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธการปกครองในระบอบ รัฐธรรมนูญก็ตามแต่ก็มีได้หมายความว่า การกระทำได้กล่าวจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และ จะต้องยุบพรรคการเมืองนั้น แต่หากพรรคการเมืองนั้นได้ลงมือกระทำการที่เป็นการทำลายการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว จึงถือได้ว่า พรรคการเมืองนั้นได้กระทำการขัดต่อ รัฐธรรมนูญ และเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมือง

ทั้งนี้ มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 68 โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่ง มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่ไม่ได้บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ

ในมาตรา 65 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ด้วยว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นถูกยุบพรรคได้

แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2550 กลับพบว่าการบัญญัติถึงการกระทำของพรรคการเมืองที่เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองไว้หลายมาตราทั้งที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว หรือในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วน of บทบัญญัติอื่น ๆ นั้นไม่ว่าจะเป็นการยุบพรรคด้วยเหตุที่พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง ช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ หรือสมาชิกซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง รับบริจาคหรือขอรับบริจาคจากผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิก เว้นแต่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือพรรคการเมืองรับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองเกินกว่ากรณีจำเป็น เนื่องจากการกระทำได้กล่าวของพรรคการเมืองหรือ

สมาชิกพรรคการเมืองนั้นไม่ถึงกับเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด อีกทั้งยังมีมาตรการป้องกันและลงโทษอีกหลายกรณีที่เหมาะสมกว่าการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ทั้งโทษในทางอาญาหรือการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองซึ่งควรจะมุ่งลงโทษที่บุคคลผู้กระทำการนั้น ๆ มากกว่า และยังไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกด้วย

ส่วนปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนของการสิ้นสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หรือการรวบรวมสมาชิกพรรคการเมืองให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายบัญญัตินั้นจะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นพรรคการเมืองก็ตาม แต่สิ่งดังกล่าวหาใช่สาระสำคัญของการมีอยู่ของพรรคการเมืองเสมอไปไม่ ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ในส่วนของความจำเป็นในการมีพรรคการเมืองข้างต้นแล้ว ดังนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพเนื่องจากเหตุที่ได้บัญญัติไว้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเกินสมควร อีกทั้งหากพรรคการเมืองใดตั้งขึ้นมาแล้ว แต่ปราศจากเจตนารมณ์ทางการเมือง และไม่มีการดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองเพื่อให้เจตนารมณ์ของตนได้เผยแพร่สู่ประชาชนแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็สิ้นสภาพของพรรคการเมืองด้วยตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติใดมาบังคับให้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพแต่อย่างใด

นอกจากปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดจากการตีความกฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจอีกด้วย กล่าวคือ ในส่วนการกระทำตามบทบัญญัติมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองอาจถูกสั่งยุบพรรคได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย โดยวินิจฉัยว่า หากเป็นการกระทำของกรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งแล้วพรรคได้รับประโยชน์โดยกรรมการบริหารพรรคคนอื่นไม่ได้ทั้งหมดถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งในส่วนนี้อาจมีข้อสังเกตได้ว่า การกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคหรืออนุমানได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคนั้น อย่างน้อยที่สุดกรรมการบริหารพรรคจะต้องรับรู้ และไม่ได้ขัดขวาง ขณะที่ส่วนใดที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า กรรมการบริหารพรรคคนอื่นรับรู้และยินยอมจะถือเป็นการกระทำของพรรคไม่ได้ แต่ต้องถือเป็นการกระทำเฉพาะตัวบุคคลนั้น ถึงแม้การกระทำนั้นพรรคการเมืองอาจจะได้ประโยชน์ก็ตาม เพราะหากไปเชื่อมโยงการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือของกรรมการบริหารพรรคส่วนใดส่วนหนึ่งว่าเป็นการกระทำของพรรคก็จะเป็นธรรมกับ

สมาชิกของพรรคการเมือง และเป็นการทำลายเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง อีกทั้งในส่วนของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นโทษที่บังคับใช้กับกรรมการบริหารพรรคตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 เป็นโทษที่มีการกำหนดขึ้นภายหลังจากที่เกิดการกระทำที่เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคล ซึ่งขัดต่อการปกครองในระบอบนิติรัฐ

ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีการตรากฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบกับกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองได้กระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 237 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งน่าจะเป็นการแก้ปัญหาคำถามถึงความกฎหมายดังกล่าวได้แล้ว แต่อย่างไรก็ตามการที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ถือว่า การกระทำของสมาชิกพรรคถือเป็นการกระทำของพรรคการเมืองด้วยโดยเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการตีความกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญเลยนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ เพราะพรรคการเมืองนั้นจะไม่มีโอกาสนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ความสุจริตของตนได้แต่อย่างใด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งในส่วนของการบังคับให้พรรคการเมืองต้องมีการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง และบทบัญญัติในส่วนของการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

5.2.1 การจัดตั้งพรรคการเมือง

การแก้ไขปัญหานี้ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งในส่วนของนิยามการจัดตั้งพรรคการเมือง และการบังคับในต้องมีการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนของนิยามพรรคการเมืองนั้นต้องมีการบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่ายต่างจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ ที่มีการบังคับให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้นจึงควรที่จะมีการบัญญัตินิยามพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญซึ่งผู้เขียนเห็นว่า นิยามพรรคการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้ดังนี้

พรรคการเมือง คือ การรวมตัวกันของบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปเพื่อมุ่งสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย โดยมีความต่อเนื่อง และความสม่ำเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

นอกจากนี้แล้วในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ไม่ควรที่จะมีบทบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีดุลพินิจในการรับจดทะเบียนพรรคการเมืองหากพรรคการเมืองนั้นมีคุณลักษณะที่ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในนิยามของพรรคการเมือง

5.2.2 การยุบพรรคการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองนั้น ต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติที่ให้พรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุอันไม่สมควร และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้คงเหลือไว้เฉพาะบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย โดยผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะคงเหตุในการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงสองประการ คือ เหตุที่พรรคการเมืองนั้นได้กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเหตุที่เกิดจากพรรคการเมืองนั้นกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ โดยควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการดังนี้

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า พรรคการเมืองถือเป็นองค์รสำคัญในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดกระทำการที่ถือได้ว่าเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือกระทำการที่ถือได้ว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญแล้วพรรคการเมืองนั้นย่อมขาดคุณลักษณะสำคัญของความเป็นพรรคการเมือง จึงมีเหตุที่สมควรจะยุบพรรคการเมืองนั้นได้

5.2.3 การสิ้นสุดภาพพรรคการเมือง

ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองนั้นยังคงมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังที่ได้เปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 1 อีกทั้งยังได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดภาพพรรคการเมือง โดยหากพรรคการเมืองใดไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดภาพความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 (2) ซึ่งบัญญัติมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิก หรือยุบพรรคการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และไม่ได้แก้ปัญหในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกิดจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่อย่างใด

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า บทบัญญัติในส่วนของการสิ้นสุดภาพพรรคการเมืองจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อเจตนารมณ์ในการให้เสรีภาพจัดตั้งพรรคการเมือง และเป็นบทบัญญัติที่สมควรยกเลิก

5.2.4 การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237

ในส่วนของปัญหาที่เกี่ยวกับการตีความกฎหมายนั้น การแก้ไขปัญหานั้นอยู่ที่ตัวบุคคลที่บังคับใช้กฎหมายว่ามีความตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองเพียงใด โดยหากมองเพียงว่า พรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือของกลุ่มบุคคลที่ต้องการเข้ามามีอำนาจต่อรองทางการเมือง ก็จะทำให้ความสำคัญของพรรคการเมืองลดน้อยลง และอาจถูกสั่งยุบหรือเลิกพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น แต่หากมองว่า พรรคการเมืองเป็นที่รวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน และเป็นส่วนสำคัญในการแสดงความคิดเห็นของตนให้ประชาชนได้ทราบ โดยถือว่า พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนไม่ใช่เพียงบุคคลบางกลุ่ม การสั่งให้ยุบหรือเลิกพรรคการเมืองอาจมีผลกระทบถึงประชาชน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็อาจทำให้การยุบหรือเลิกพรรคการเมืองต้องเป็นกรณีที่สำคัญจริง ๆ นอกจากนี้แล้วการแก้ปัญหานั้นการตีความกฎหมายขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย อาจใช้วิธีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการตีความกฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของตัวกฎหมายเอง เช่น การที่ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเห็นในคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ว่า การกระทำของกรรมการบริหารพรรคบางคนถือว่าการกระทำของพรรคการเมืองอันเป็นเหตุในการมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น หากมีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่า การกระทำของกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดบ้างที่ถือว่าพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมให้กระทำและถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมือง ซึ่งหากมีการบัญญัติให้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว ย่อมทำให้ปัญหาในการตีความกฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์หมดสิ้นไปด้วย ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสองได้บัญญัติถึงกรณีที่พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามมาตรา 237 วรรคแรก และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นการแก้ปัญหาคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่ชัดเจนในการตีความกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง แต่การตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวกลับได้สร้างปัญหาในการตีความกฎหมายในแง่ของการจำกัดดุลยพินิจของผู้ใช้กฎหมาย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นข้อสันนิษฐานให้พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบในการกระทำของกรรมการบริหารพรรคเพียงบางคน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้นำพยานหลักฐานมาโต้แย้งเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนแต่อย่างใด อีกทั้งยังอาจถูกมองด้วยว่า ผู้ร่างกฎหมายได้กระทำการเป็นผู้พิพากษาด้วยตนเอง ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่ที่ผู้ตีความกฎหมายซึ่งจะต้อง

ตีความกฎหมายไปในทางแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นคุณค่าพื้นฐานและบทบัญญัติที่เป็นรายละเอียด อีกทั้งบทบัญญัติในมาตรา 29 ก็บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ ซึ่งย่อมาหมายความว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำตามหลักความพอสมควรแก่เหตุเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา 237 วรรคสองที่บัญญัติให้ถือว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นรู้เห็นแล้วปล่อยปละละเลยเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะต้องดำเนินการยุบพรรคการเมืองนั้น เป็นการบัญญัติรัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรกว่าเหตุ และขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้นั้นผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้การกระทำโดยหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคที่จะทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องรับผิดชอบไปตามมาตรา 237 วรรคสองนั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการตีความกฎหมาย เพียงแต่การบัญญัติในลักษณะที่เป็นข้อสันนิษฐานดังกล่าวนั้น อาจทำให้องค์กรที่ใช้กฎหมายตีความไปในทางที่เป็นผลเสียแก่พรรคการเมืองได้มาก และทำให้องค์กรที่ใช้กฎหมายไม่สามารถตีความกฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในแต่ละกรณีได้ ซึ่งอาจถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกินสมควร และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา 65 ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนถ้อยคำในมาตรา 237 วรรคสองในส่วนที่บัญญัติว่า ถือว่า โดยเปลี่ยนเป็น สันนิษฐานว่า เพื่อให้โอกาสแก่พรรคการเมืองในการต่อสู้คดี และเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด และการบัญญัติดังกล่าวจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เสรีภาพแก่บุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องมีการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้นำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ว่า พรรคการเมืองนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นถึงการกระทำของกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว และหากพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของกรรมการบริหารพรรคเป็นเพียงการกระทำส่วนบุคคลแล้ว พรรคการเมืองดังกล่าวก็จะต้องไม่รับผิดชอบถึงขั้นยุบพรรคแต่อย่างใด