

วิเคราะห์การจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองไทย ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

อเนก สุคติ¹

¹อาจารย์หลักสูตรสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Received 27/04/23 Revised 10/06/23 Accepted 12/06/23

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะ แนวทางในการจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมือง การศึกษารั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอผลการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเป็นสถาบัน แต่กลับมีบทบัญญัติที่ทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองยากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคขนาดเล็กที่จะต้องจัดหาสมาชิก ทุนประเดิมและให้สมาชิกชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการบัญญัติเหตุและเงื่อนไขจำนวนมากที่จะทำให้ยุบพรรคการเมืองได้ง่ายและปฏิบัติได้ยาก โดยเหตุในการยุบพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นเหตุเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องทางเทคนิคหรือการไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดซึ่งแตกต่างจากในต่างประเทศมุ่งเน้นเหตุในการยุบพรรคการเมืองที่จะต้องเป็นเรื่องที่ร้ายแรงที่กระทบต่อรูปแบบการปกครองประเทศหรือส่งผลต่อความมั่นคง เขตแดนหรือการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น 3) ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมือง คือ บุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองควรมีความพร้อมทั้งด้านสมาชิก เงินทุนและเวลาและต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการยุบพรรคการเมืองเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของพรรค ดังนั้น มาตรการในการยุบพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยเคร่งครัด ด้วยความรอบคอบ ควรมีเหตุผลรวมทั้งมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะเอาผิดกับพรรคการเมืองที่ถูกกล่าวหาเท่านั้นได้ ทั้งนี้ รัฐควรนำมาตราการที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการยุบพรรคการเมืองมาใช้และเห็นควรลดเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมืองลงให้เหลือเฉพาะเหตุที่รุนแรงเท่านั้น

คำสำคัญ: การจัดตั้งพรรคการเมือง, การสิ้นสุดของพรรคการเมือง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

The analysis of the Establishment and Termination of Thai political parties under the Organic Act on Political Parties B.E. 2560

Anek Sookdee¹

¹Lecture of Political Science Program, Faculty of Social Sciences and
Local Development, Pibulsongkram Rajabhat University
Received 27/04/23 Revised 10/06/23 Accepted 12/06/23

Abstract

This article aims to examine the establishment and termination of Thai political parties under the Organic Act on Political Parties B.E. 2560, while providing guidelines for their establishment and termination. The study follows a qualitative research approach, analyzing relevant documents and employing descriptive analysis. The findings reveal the following: 1) The Organic Act on Political Parties B.E. 2560 introduces provisions that unintentionally make the formation of political parties more challenging, particularly for small parties that struggle to recruit members and secure initial funding and party dues as required by law, 2) The Organic Act on Political Parties B.E. 2560 establishes causes and conditions for political party dissolution, making it both easy and difficult to implement. Dissolutions often result from minor or technical issues or failure to comply with specified timeframes, unlike foreign countries that focus on dissolving parties with significant implications for governance or territorial stability, and 3) Guidelines for the establishment and termination of political parties include ensuring that party founders are prepared in terms of membership, finances, and adherence to legal conditions. Strict implementation of dissolution measures is necessary due to the political rights deprivation faced by party members. However, the state should consider employing measures less severe than party dissolution. Dissolutions should be reserved for severe causes, supported by reasonable grounds and sufficient evidence against the accused party. This study provides valuable insights and suggestions for improving the processes of establishing and terminating political parties, advocating for stricter adherence to legal conditions while reducing the grounds for party dissolution to only significant causes.

Keywords: Establishment of Political Parties, Termination of Political Parties, Organic Act on Political Parties B.E. 2560

1. บทนำ

ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมืองนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะจะทำให้กระบวนการในการเลือกผู้แทนของประชาชนบรรลุผลและยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (สุมาลี บุญเรืองและพระอโณทัย กตปัญญา อุ้นเรือน, 2564) ในบางประเทศที่มีวิวัฒนาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน เช่น ประเทศอังกฤษ สถาบันพรรคการเมืองได้ถือกำเนิดมาจากจิตวิญญาณของประชาชนในชาติจนอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีปฏิบัติในวิถีประชาธิปไตยและส่งผลกระทบต่อประเทศอังกฤษไม่จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดกฎเกณฑ์ของความเป็นพรรคการเมืองแต่ลักษณะดังกล่าวจะเป็นไปตามจารีตประเพณีประเพณีปฏิบัติสืบทอดกันมา (วัลลียา ไชยศิริ, 2547) ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ถือว่าพรรคการเมืองไทยเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยอาศัยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะวิวัฒนาการของสังคมไทยกับสังคมตะวันตกมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ประเทศตะวันตกจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายพรรคการเมือง พรรคการเมืองในประเทศตะวันตกจึงถูกตั้งขึ้นมาตามธรรมชาติของสังคมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่พรรคการเมืองไทยถูกตั้งขึ้นตามกฎหมาย เหตุนี้ มิติของกฎหมายจึงได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองไทยเป็นอย่างมาก (อเนก สุขดี, 2556)

พิจารณาจากแนวคิดประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัตินี้ถือเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของสังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามอุดมการณ์ทางการเมืองของตนที่รัฐธรรมนูญรับรอง อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา พรรคการเมืองไทยก็ได้กลายเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายหรือเป็นเพียงพรรคการเมืองตามรูปแบบเท่านั้นมิใช่ตามธรรมชาติของสังคมอีกต่อไป (อเนก สุขดี, 2564) โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองขึ้น (มาตรา 3) รวมถึงได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองด้วย (มาตรา 13) ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 7 โดยตราขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกล่าวรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 ซึ่งนำไปสู่การตรากฎหมายในการจัดตั้ง การสิ้นสุดสภาพและการยุบพรรคการเมือง (คเชนทร์ พันนุมา, 2564)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แม้จะมีสาระสำคัญและเจตนารมณ์ที่ดีในการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยเริ่มต้นจากสมาชิกพรรคที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวางในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามอุดมการณ์ที่มีร่วมกันภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (อเนก สุขดี, 2565) แต่จากการศึกษาของผู้เขียนกลับพบว่าเมื่อนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาปฏิบัติกลับทำให้พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กประสบกับปัญหา อุปสรรคและความยุ่งยากในการจัดตั้งพรรคการเมืองยากขึ้นและจำนวนสมาชิกลดลง (อเนก สุขดี, 2564) นอกจากการจัดตั้งพรรคการเมืองจะยุ่งยากแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีการบัญญัติเหตุที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้ถึง 23 กรณี และการวางขอบเขตอย่างกว้างเช่นนี้นำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีขอบเขตอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกันอันกระทบกระเทือนต่อสาระัตถะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, 2565)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองไทยซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของพรรคการเมืองหลายประการ ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงต้องการที่จะศึกษาและวิเคราะห์พรรคการเมืองไทยในประเด็นการจัดตั้งพรรคการเมืองและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะ แนวทางในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งต่อไป

2. การวิเคราะห์การจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ผู้เขียนมีกรอบแนวคิด ทฤษฎีเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นประดิษฐกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับสถาบันทางการเมืองอื่นๆซึ่งมนุษย์สร้างขึ้นด้วยความจำเป็นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมายต่าง ๆ ทางการเมืองโดยพรรคการเมืองมีอยู่ในทุกระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นประเทศเผด็จการหรือประเทศเสรี ไม่ว่าจะเป็นระบอบลัทธิการเมืองใด ๆ ทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและล้าหลัง แต่อาจจะมีรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกันพรรคการเมืองมีลักษณะสำคัญคือ จะต้องเป็นการรวมตัวกันของคณะบุคคลด้วยความสมัครใจโดยคณะบุคคลเหล่านี้มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยพรรคการเมืองจะต้องมีการคัดเลือกสมาชิกเพื่อส่งลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีเป้าหมายหลักก็คือ การเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่ได้เป็นรัฐบาลหรือที่เรียกว่าเป็นฝ่ายค้าน พรรคการเมืองดังกล่าวก็จะต้องทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การอภิปราย การเสนอญัตติ และการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น และในขณะเดียวกันก็ต้องพร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ทุกเมื่อในกรณีที่พรรคฝ่ายรัฐบาลเปลี่ยนแปลงหรือมีอันต้องถูกเปลี่ยนออกมา ทั้งนี้ พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญใน 2 ด้านหลัก ๆ ได้แก่ ด้านองค์กรแห่งอำนาจ กล่าวคือ ในประเทศเผด็จการมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวในประเทศเท่านั้นเพื่อรองรับอำนาจของผู้ปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ความชอบธรรมของพรรคการเมืองจะต้องแสดงออกผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องแข่งขันกันหาความนิยมจากประชาชนและเอาชนะการเลือกตั้งให้ได้และถือเป็นธรรมเนียมว่าพรรคการเมืองใดที่ชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากหรือสามารถรวบรวมสมาชิกได้จำนวนมากพอ พรรคการเมืองดังกล่าวก็จะได้จัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศต่อไป (ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข, 2554)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นที่รู้จักและยอมรับอย่างเป็นทางการโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการคุ้มครองสังคม หลักความได้สัดส่วนสำหรับกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องคำนึงตั้งแต่กระบวนการตรากฎหมายให้การกระทำใดเป็นความผิดและต้องมีบทกำหนดโทษเช่นไรจึงเหมาะสมได้สัดส่วนกับความผิดนั้น หลักความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักการสำคัญเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการว่ามีความจำเป็นหรืออย่างน้อยควรที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด ทั้งยังต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะชนนั้นคุ้มค่ามากกว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ เพียงใดจึงต้องบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมาใช้บังคับ (กิตติมา แก้วนะรา, 2559)

2.3 แนวคิดเกี่ยวประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการเมืองและระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, 2550) ประชาธิปไตยจึงเป็นระบบการเมืองและระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งหลายปกครองตัวเองร่วมกัน ทั้งนี้ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (2550) ได้เสนอว่าหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.3.1 อิทธิพลการมีส่วนร่วมในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง ซึ่งระบบประชาธิปไตยสนับสนุนให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มและดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่กำหนดไว้ 1) การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule With respect to Minority Rights) 2) การยอมรับการมีฝ่ายค้าน (Acceptance of Opposition) หลักเกณฑ์นี้นำมาซึ่งการยอมรับการเกิดขึ้น การคงอยู่และการดำเนินการของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ไม่ใช่พวกเดียวกับรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

2.3.2 หลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจนั้นเป็นของ

ประชาชนทุกคนและประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ เป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง

2.3.3 หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (Rights, Liberty or Freedom) ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 อย่าง คือ สิทธิ (Rights) เสรีภาพ (Liberty) และอิสรภาพ (Freedom) ทั้งนี้ สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ส่วนเสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามความปรารถนา ของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด มีเฉพาะข้อจำกัดโดยกฎหมายเท่านั้นเช่น เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก เสรีภาพในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น อิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใดก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น

2.3.4 หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ความเสมอภาคตามระบอบประชาธิปไตย คือ การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในด้านพื้นฐาน โดยไม่นำเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่าง หน้าตา ฐานะ ศาสนา ภาษาพูดมาเป็นข้อจำกัด เช่น ความเสมอภาคทางการเมือง ความเสมอภาคทางกฎหมาย ความเสมอภาคทางโอกาส ความเสมอภาคทางสังคม และความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

2.3.5 หลักการว่าด้วยภราดรภาพ (Fraternity) และหลักการว่าด้วยการเคารพเหตุผล (Respect for Reason) ตามหลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิและโอกาสในการเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆของสังคมการเมืองต่าง ๆ ย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกัน ถ้าแต่ละคนมีความเคารพซึ่งกันและกัน การมีภราดรภาพและการยึดมั่นในหลักเหตุผลประกอบข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ย่อมทำให้คนในสังคมสามารถร่วมมือกันทำกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมและประเทศชาติ

2.4 หลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 45 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกรวบงำหรือชี้นำโดย

บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีทั้งหมด 10 หมวด 152 มาตรากำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยหมวด 1 กล่าวถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมืองออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และกรณีพรรคการเมืองใหม่ สำหรับบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้

มาตรา 9 กำหนดว่าบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนอาจร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี

(3) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 98 (1) (2)

(4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (12) (14) (17) หรือ (18) ของรัฐธรรมนูญ

(4) อยู่ในระหว่างถูกสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 11 หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท

มาตรา 15 (5) กล่าวถึงรายได้ของพรรคการเมืองและอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท โดยกำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง แต่ละพรรคต้องกำหนดลงในข้อบังคับ โดยอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาท หรืออาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาท (มาตรา 15 วรรคสี่)

มาตรา 33 กำหนดว่าภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคนและต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน (2) จัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป

2.5 หลักเกณฑ์การสิ้นสุดของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมืองว่ามีทั้งหมด 3 กรณี (มาตรา 90) ได้แก่

- 1) การสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91
- 2) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 และ
- 3) มีการคว่ำรวมพรรคการเมืองตามหมวด 9 การคว่ำรวมพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91 กล่าวคือ พรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(1) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 17 วรรคสามหรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 33 (1) หรือ (2) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา 33 (1) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(3) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา 33 (2) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคละหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(4) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

(5) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(6) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(7) พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับ

ทั้งนี้ การสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรา 91 เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาและให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรา 91 เป็นการ “ถูกยุบพรรคการเมือง” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคการเมืองสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มียกเลิกการยุบพรรคการเมืองนั้น

นอกจากนี้ ในวาระเริ่มแรกตามบทเฉพาะกาลมาตรา 141 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หากพรรคการเมืองใดยังมิได้ดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลาให้แล้วเสร็จ ให้พรรคการเมืองนั้น “สิ้นสุดสภาพ” ไปและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 14 กันยายน 2561 กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และยังคงดำรงอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ใช้บังคับต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆภายในกรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหากพรรคการเมืองไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาก็เป็นเหตุแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

สำหรับกรณีการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ข้อมูล ณ วันที่ 1 กันยายน 2563 พบว่ามีพรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองจำนวน 52 พรรค (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563)

2) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา 92 จะเกิดขึ้นได้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำความผิด ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำความผิด ให้ศาล

รัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

การกระทำผิดที่จะนำไปยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองได้แก่

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74 กล่าวคือ

- ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน (มาตรา 20 วรรคสอง)

- ยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำหรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม (มาตรา 28)

- ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดสมัครเข้าเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้รับในฐานะที่เป็นสมาชิก (มาตรา 30)

- จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดขึ้นนอกราชอาณาจักร (มาตรา 36)

- รับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน (มาตรา 44)

- กระทำการหรือส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ (มาตรา 45)

- เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อให้ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นได้รับแต่งตั้ง หรือสัญญาว่าจะให้ได้รับแต่งตั้ง หรือเพราะเหตุ

ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 46)

- รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 72)

- รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจาก (มาตรา 74)

(1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรโดยมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ในกรณีที่ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้นที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหุ้นหรือถือโดยตัวแทนของบุคคลที่ไม่เปิดเผยชื่อ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(4) คณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

(6) บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับ (1) (2) (3) (4) หรือ (5) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีตาม (1) - (6) ไม่ใช้บังคับกับกรณีสมาชิกรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวที่มีใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (1)-(4) ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่ง “ยุบพรรคการเมือง” และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยุบพรรคการเมืองที่เข้าข่ายการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถใช้ดุลยพินิจที่จะสั่งยุบหรือไม่ยุบพรรคการเมืองก็ได้หากเห็นว่ามีเหตุอันควร เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าพรรคการเมืองกระทำผิดจริง แต่เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกและไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ศาลอาจไม่สั่งยุบพรรคการเมืองก็ได้ (สุมาลี บุญเรืองและพระโณทัย กตปณฺโญ (อุ้นเรือน), 2564)

สำหรับกรณีการสิ้นสุดพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีจำนวน 2 พรรค คือ พรรคไทยรักษาชาติและพรรคอนาคตใหม่

สำหรับกรณีการสิ้นสุดพรรคการเมืองโดยมีการควมรวมพรรคการเมืองตามหมวด 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ปัจจุบันยังไม่เคยเกิดกรณีดังกล่าว

3. การจัดตั้งพรรคการเมือง

3.1 บทวิเคราะห์การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

จากประเด็นเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นี้ ผู้เขียนมีประเด็นสำคัญที่จะนำเสนอเพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ ดังนี้

3.1.1 ผู้ร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองและทุนประเดิม

กรณีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ กฎหมายต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางโดยพยายามให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเริ่มต้นจากสมาชิกในการเป็นเจ้าของพรรคและปลอดจากการครอบงำของนายทุน แต่บทบัญญัตินี้ก็ทำให้เกิดความยุ่งยากตามมา เพราะการสรรหาผู้ร่วมอุดมการณ์ที่จะมาร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้ที่มีความรักและศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว หากบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวค่อนข้างยากและมีจำนวนน้อยโดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีทุนจำกัดและพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่มักจะประสบปัญหา อุปสรรคในการหาสมาชิกและทุนประเดิมให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำหรับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีทุนมากก็สามารถจัดตั้งพรรคได้ง่าย

ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบกันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีทุนมากกับพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ขาดแคลนทุนได้ (อเนก สุขดี, 2563)

3.1.2 สาขาพรรคการเมือง

กรณีการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะสามารถดำรงอยู่ได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน พรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ได้อย่างน้อย 4 สาขาตามที่กฎหมายกำหนดโดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป (มาตรา 33) อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในปัจจุบันยากขึ้น อันเนื่องมาจากการเชิญชวนคนให้เข้าเป็นสมาชิกพรรคเพื่อให้ได้จำนวนตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเพราะคนส่วนใหญ่ไม่สนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคเพราะหากสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคจะต้องมีภาระในการจ่ายค่าสมาชิกทุกปี (เสนีย์ คำสุขและอเนก สุขดี, 2564) ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิกในแต่ละสาขาให้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลให้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.1.3 ค่าบำรุงพรรคการเมือง

กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกจะต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองด้วย โดยเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละยี่สิบบาทหรืออาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองร้อยบาทแต่การที่ประชาชนโดยเฉพาะในต่างจังหวัดส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีรายได้น้อยและไม่เคยมีวัฒนธรรมในการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองมาก่อนย่อมส่งผลให้การระดมประชาชนในพื้นที่เพื่อให้มาสมัครเป็นสมาชิกและชำระค่าบำรุงพรรคการเมือง เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก (อเนก สุขดี, 2563) ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว การกำหนดให้สมาชิกมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองถือว่าเป็นการสร้างความยุ่งยากให้กับประชาชนที่มีความศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคการเมืองเป็นอย่างมากเพราะนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปสมัครเป็นสมาชิกแล้วยังจะต้องชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองอีกด้วยซึ่งดูเหมือนจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนที่จะต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมืองทุกปี โดยสมาชิกที่ไม่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน หากพรรคการเมืองหาสมาชิกยังไม่ได้หรือยังไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

3.1.4 ผลกระทบ

ในเมื่อสมาชิกหายากและไม่มีความพร้อมในการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองด้วยข้อจำกัดด้านต่างๆอาจทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาเงินจากนายทุนเช่นเดิม ดังที่ลิขิต ธีรเวคิน (2559) กล่าวว่าพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ยังเป็นพรรคที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลังที่ผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองแต่เพียงกลุ่มเดียว ส่วนสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกแต่เพียงในนามเท่านั้น สมาชิกขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับพรรคการเมืองต้นสังกัดและสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2557) ที่กล่าวว่าสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายค่าสมาชิกพรรคเอง โดยพรรคจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดการให้เพื่อจูงใจให้ผู้มาสมัครเป็นสมาชิกพรรคและเนื่องจากประชาชนจำนวนมากยากจนและไม่มีความรู้ในการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาเงินจากนายทุนพรรค ทำให้สมาชิกขาดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคอย่างแท้จริง ความเป็นพรรคการเมืองในประเทศไทยจึงมีแนวโน้มที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนธุรกิจมากกว่าที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2566) พบว่าพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2566 มีจำนวนทั้งหมด 82 พรรคการเมือง โดยแบ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จำนวน 26 พรรคการเมืองและพรรคการเมืองที่จัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจำนวน 56 พรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่เหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก มีการจัดตั้งสาขาประมาณ 4 สาขาและมีจำนวนสมาชิกประมาณ 5,000–10,000 คน

3.2 ข้อค้นพบทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดตั้งตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560

ประการแรก สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ถูกรับรองไว้ในมาตรา 20 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้เสรีภาพแก่ประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 วรรคแรกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ขยายความในรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยบัญญัติการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ว่าจะต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน ร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองและต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละ ไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท

ประการที่สาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเป็น สถาบัน การทำให้สาขาพรรคการเมืองมีความหมายและทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ส่งผลทำให้พรรคการเมืองประสบกับ ความยุ่งยากในการดำเนินการตามมาโดยเฉพาะบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจัดตั้งพรรค การเมืองที่มีความเข้มงวดและเงื่อนไขที่ยุ้งยากส่งผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กประสบกับปัญหา อุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะ ปัญหาด้านทุนประเดิมและการจัดหาสมาชิกในการจัดตั้งพรรคการเมืองและชำระค่าบำรุง พรรคการเมือง เป็นต้น

3.3 ข้อเสนอแนะ แนวทางเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560

ประการแรก เนื่องจากพรรคการเมืองไทยเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตาม บทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเปลี่ยนไป พรรคการเมืองจึงควรมีการ ปรับตัวและดำเนินการให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใหม่อย่างเคร่งครัด

ประการที่สอง กฎหมายไม่ควรจะเข้ามาควบคุมพรรคการเมืองมากเกินไป โดยควรให้พรรคการเมืองมีสิทธิที่จะดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระในระดับหนึ่ง

ประการที่สาม พรรคการเมืองควรยกเว้นการเก็บค่าบำรุงพรรคการเมือง ในช่วงแรกของการเป็นสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในปัจจุบัน

ประการที่สี่ พรรคการเมืองควรจะอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ รวมถึงสิทธิ ประโยชน์ของการเป็นสมาชิกให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจอย่างรอบด้านเพื่อเป็น ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการสมัครเป็นสมาชิก

ประการที่ห้า บุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองนอกจากจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแล้ว ควรจะมีความพร้อมทั้งด้านสมาชิก เงินทุนและเวลาด้วย จึงจะส่งผลให้การดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองประสบผลสำเร็จ

4. การสิ้นสุดของพรรคการเมือง

4.1 บทวิเคราะห์การสิ้นสุดของพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

เรื่องการสิ้นสุดของพรรคการเมืองในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นี้ ผู้เขียนมีประเด็นสำคัญที่จะนำเสนอเพื่อพิจารณาและวิเคราะห์ ดังนี้

1) เหตุและเงื่อนไขที่นำไปสู่การสิ้นสุดของพรรคการเมือง

การสิ้นสุดของพรรคการเมืองโดยเฉพาะการยุบพรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ในแวดวงการเมืองไทยแต่ดูเหมือนว่ากฎหมายพรรคการเมืองไทยมีเหตุและเงื่อนไขจำนวนมาก (กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, 2565) ที่จะทำให้ยุบพรรคการเมืองได้ง่ายและปฏิบัติได้ยาก ทั้งนี้ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จนถึงปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่ถูกยุบโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปแล้วจำนวน 110 พรรค¹ ซึ่งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ที่ถูกยุบเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กและเหตุในการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นเรื่องทางด้านธุรการหรือทางเทคนิคที่พรรคไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่วางเอาไว้ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย เช่น ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนที่ถึงขนาดจะเป็นเหตุในการยุบพรรคการเมืองได้ (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558) ดังที่ ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา (2562) ศึกษาข้อมูลพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพความเป็น

¹ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 92 พรรค ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยุบพรรครวม 16 พรรคและภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองจำนวน 2 พรรค รวมทั้งหมด 110 พรรค (www.thaipublica.org)

พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 14 กันยายน 2561 จำนวน 29 พรรค พบว่าในจำนวนนี้มีถึง 14 พรรคที่สันสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องต่างๆและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 141 พรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 14 กันยายน 2561 เช่น การจัดให้มีทุนประเดิมจำนวน 1 ล้านบาทและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 180 วันหรือจัดให้มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปี พ.ศ. 2561 ภายใน 180 วัน เป็นต้น มีจำนวน 14 พรรคการเมืองที่สันสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุพรรคการเมืองเล็กตามข้อบังคับของพรรคการเมืองตามมาตรา 91 พรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และมีจำนวน 1 พรรคที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง เป็นต้น

เหตุในการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยนั้นไม่สอดคล้องกับการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ ดังที่ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล (2558) ศึกษาเรื่องการยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญพบว่าประเทศไทยนำเหตุเล็กน้อยหรือเป็นเรื่องทางเทคนิคหรือการไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมาเป็นเหตุในการยุบพรรคการเมืองซึ่งในต่างประเทศมุ่งเน้นเหตุในการยุบพรรคการเมืองที่จะต้องเป็นเรื่องที่ร้ายแรงที่กระทบต่อรูปแบบการปกครองประเทศหรือส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเขตแดนหรือการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของผู้เขียนพบว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองมีมากเกินไปโดยเฉพาะเหตุแห่งการสันสภาพพรรคการเมืองตามมาตรา 91 บางเหตุเป็นเหตุไม่ร้ายแรง เป็นเพียงความผิดเล็กน้อยหรือเป็นเหตุทางเทคนิคหรือเป็นเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกำหนดเวลาก็สามารถถูกตัดสินยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งในต่างประเทศไม่มีการยุบพรรคการเมืองตามเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 เพราะเหตุในการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศนั้นต้องเป็นเรื่องร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อดำรงอยู่ของรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อระบอบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยเท่านั้นซึ่งคล้ายคลึงกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยตามมาตรา 92 (ธนัญกรณ์ โอวาทกิจ, 2560) ทั้งนี้ การผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมาย

จะช่วยทำให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้นและมีโอกาสที่จะพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต (สุจิต บัญบังการ, 2547) นอกจากนี้ มติในการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศจะใช้มติพิเศษในการยุบพรรคการเมือง แต่ในประเทศไทยยังคงใช้มติเสียงข้างมากธรรมดาในการมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง ซึ่งผลของการยุบพรรคการเมืองของประเทศไทยมิได้ส่งผลกระทบเฉพาะตัวพรรคการเมืองเท่านั้นแต่ยังกระทบไปถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารของพรรค ซึ่งแตกต่างไปจากผลของการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศที่จะเน้นลงไปอยู่ที่ตัวพรรคการเมืองเป็นสำคัญ (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558)

2) ผลกระทบของการยุบพรรคการเมือง

การที่กฎหมายวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกระทำอันอาจเป็นเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งเป็นความผิดที่นำมาสู่การถูกยุบพรรคการเมืองได้ แต่ก็ยังเป็นถ้อยคำที่คลุมเครือและไม่ชัดเจนซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาการตีความกฎหมายในทางที่ไม่ตรงไปตรงมาหรือเกิดการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมืองที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามได้ (อเนก สุขดี, 2563) เหตุนี้ การยุบพรรคการเมืองจึงเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมือง (Political Pluralism) ในสังคมไทย เป็นการปิดกั้นโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นการทำลายตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน (Political Linage) อันเป็นหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง เป็นการทำลายโอกาสที่พรรคการเมืองจะพัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันในระบบพรรคการเมือง และเป็นชนวนบ่มเพาะปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทย ในระยะที่ผ่านมาให้ลูกหลานบานปลายยิ่งขึ้น (ณรงค์เดช สุระโชค, 2554) นอกจากนี้ การยุบพรรคการเมืองยังเป็นการทำลายเจตจำนงหรือเสรีภาพของประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถเติบโตได้ตามธรรมชาติอันก่อให้เกิดการผูกขาดเฉพาะพรรคการเมืองขนาดใหญ่และเป็นการไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตยอีกด้วย ส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ ต้องคอยระมัดระวังการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ให้ละเมิดกฎหมาย (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558)

4.2 ข้อค้นพบทางวิชาการเกี่ยวกับการสิ้นสุดของพรกระการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมือง พุทธศักราช 2560

ประการแรก แห่งการสิ้นสุดของพรกระการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมือง พ.ศ. 2560 มีทั้งหมด 3 กรณี ดังนี้

1) การสิ้นสุดสภาพความเป็นพรกระการเมืองตามมาตรา 91 บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรกระการเมืองทั้งหมด 7 ข้อ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรกระการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศการสิ้นสุดสภาพของพรกระการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษาและให้ถือว่าการสิ้นสุดสภาพของพรกระการเมืองตามมาตรา 91 เป็นการถูกยุบพรกระการเมือง

2) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรกระการเมืองตามมาตรา 92 บัญญัติการกระทำผิดที่จะนำไปยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรกระการเมืองทั้งหมด 4 ข้อ โดยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรกระการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (1)–(4) ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรกระการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรกระการเมืองนั้นและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรกระการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนพรกระการเมืองประกาศคำสั่งยุบพรกระการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

3) มีการควบรวมพรกระการเมืองตามหมวด 9 บัญญัติว่าในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการควบรวมพรกระการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ ทั้งนี้ การควบรวมพรกระการเมืองจะกระทำได้เฉพาะเป็นการรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรกระการเมืองใหม่เท่านั้น

ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมือง พ.ศ. 2560 บัญญัติเหตุแห่งการยุบพรกระการเมืองของไทยไว้อย่างกว้างขวางมากกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกระการเมืองฉบับที่ผ่านมาซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นพรกระการเมืองซึ่งถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4.3 ข้อเสนอแนะ แนวทางเกี่ยวกับการสิ้นสุดของพรกการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พุทธศักราช 2560

ประการแรก เพื่อส่งเสริมและพัฒนาพรกการเมืองไทยไปสู่การเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง กฎหมายพรกการเมืองควรปรับเปลี่ยนจากการมุ่งควบคุมพรกการเมืองเพียงอย่างเดียวมาเป็นการกำกับ ดูแล และส่งเสริมพรกการเมืองแทน

ประการที่สอง ควรลดเหตุแห่งการยุบพรกการเมืองลงให้เหลือเฉพาะเหตุที่รุนแรงเท่านั้น โดยให้คงเหตุแห่งการยุบพรกการเมืองไว้เฉพาะมาตรา 92 ซึ่งเป็นเหตุที่รุนแรงเท่านั้น

ประการที่สาม มาตรการในการยุบพรกการเมืองต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง มีเหตุผล รวมทั้งมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่จะเอาผิดกับพรกการเมืองที่ถูกกล่าวหาเท่านั้นได้

ประการที่สี่ การพิจารณาโทษของพรกการเมืองควรพิจารณาโทษเฉพาะคณะกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น ไม่ควรลงโทษสมาชิกพรรคด้วยการยุบพรรคที่สมาชิกทั้งหมดเป็นเจ้าของร่วมกัน

ประการที่ห้า รัฐควรนำมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการยุบพรรคการเมืองมาใช้ เช่น การปรับ การใช้คำสั่งทางปกครองหรือการลงโทษเฉพาะสมาชิกที่กระทำผิดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของการกระทำความผิด

5. บทสรุป

เนื่องจากพรกการเมืองไทยเป็นพรกการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นการจัดตั้งพรกการเมืองจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด หากพรกการเมืองไม่ดำเนินการตามอาจส่งผลถึงขั้นสิ้นสภาพความเป็นพรกการเมืองหรือถูกยุบพรกการเมืองได้ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2560 มีเงื่อนไขให้พรกการเมืองปฏิบัติในลักษณะที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไปทั้งจำนวนสมาชิก ทุนประเดิมและค่าบำรุงพรกการเมือง ส่งผลให้การจัดตั้งพรกการเมืองในปัจจุบันกระทำได้ยากขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่ง ความเข้มงวดของกฎหมายก็เป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นสิ่งกระตุ้นให้พรกการเมืองได้มีการปรับตัวและพัฒนาจนเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้ การมีกฎหมายพรกการเมืองที่เข้มงวดจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพรกการเมืองที่ไม่มีความรับผิดชอบหรือจัดตั้งขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้น

บางประการต้องสิ้นสุดหรือถูกยุบไป แต่ในขณะเดียวกัน ความเข้มงวดของกฎหมายก็ส่งผลให้พรรคการเมืองบางพรรคที่มีความตั้งใจในการทำงานทางการเมืองแต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนานั้นอาจถูกยุบเลิกไปอันเกิดจากความผิดพลาดบางประการที่ไม่ได้ตั้งใจก็อาจจะเป็นไปได้

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองควรจะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองและพรรคการเมืองเองควรมีปรับตัวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการสร้างการมีส่วนร่วมกับสมาชิกในทุกระดับโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรคอย่างกว้างขวางและควรจะดำเนินการหาสมาชิกอย่างทั่วถึงในทุกภาคไม่ควรเน้นเฉพาะภาคใดภาคหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชนซึ่งเป็นของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคใดภาคหนึ่งเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- กิตติมา แก้วนะรา. (2559). *หลักความได้สัดส่วนกับบทกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำความผิด ในคดียาเสพติดให้โทษ: ศึกษากรณีแอมเฟตามีน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2565). การยุบพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย. *วารสารทบบัณฑิตย*, 78(4), 30-67.
- คเชนทร์ พันนума. (2564). ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสิ้นสุดสภาพและการยุบพรรคการเมือง. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพ*, 8(2), 115-124.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม). (2561, 14 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 225 ง, หน้า 24-29.
- ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา. (2562). *เหตุแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (2554). *แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไทยพับลิก้า. (2563). 22 ปี ศาล รธน. ยุบ 110 พรรค. สืบค้นจาก <https://www.thaipublica.org/2020/02/thailand-election-2562-85>.

- ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. (2554). *พรรคการเมืองกับกระบวนการทางการเมืองไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ธัญกรณ์ โอวาทกิจ. (2560). *เหตุแห่งการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560*. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2558). *การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ประกาศคณะกรรมการนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคไทยรักษาชาติ. (2562, 1 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 80 ง, หน้า 25.
- ประกาศคณะกรรมการนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคอนาคตใหม่. (2563, 5 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 107 ง, หน้า 60.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 105 ก, หน้า 1-41.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2559). *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21: ทางตัน ทางออกและแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิสุทธิ์ โพธิแท่น. (2550). *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- วัลลียา ไชยศิริ. (2547). *เสรีภาพในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2557). *ปัญหาหลักของพรรคการเมืองไทยคือพรรคของนายทุน*. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanya> wong.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2566). *ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2566*. สืบค้นจาก https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20230607122751.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2563). *ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 1 กันยายน 2563*. สืบค้นจาก https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=8168.

- เสนีย์ คำสุข และอเนก สุขดี. (2564). ปัญหา อุปสรรคในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้ กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. *Journal of Modern Learning Development*, 6(1), 196–209.
- สุมาลี บุญเรืองและพระอโณทัย กตปญโญ (อُنเรือน). (2564). การยุบพรรคการเมือง: การ ตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน. *วารสารพุทธสังคมวิทยาปริทรรศน์*, 6(4), 124-140.
- สุจิต บุญบงการ. (2547). *กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและ พัฒนาพรรคการเมือง*. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=702>.
- อเนก สุขดี. (2565). วิเคราะห์พรรคการเมืองไทยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน. *วารสาร สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 5(2), 236-258.
- อเนก สุขดี. (2564). การเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองการเมืองไทยภายหลังการนำ บทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2560 ไป ปฏิบัติ. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 12(1), 135–156.
- อเนก สุขดี. (2563). ผลกระทบของบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2560 ต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย. ใน *การประชุม วิชาการระดับชาติ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 4 ประจำปี พ.ศ. 2563* (หน้า 294-305). นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อเนก สุขดี. (2556). การก่อตั้งและบทบาททางการเมืองของสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *วารสารรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์*, 2(1), 72–89.