

ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง

ดร. ปัญญา อุดชาชน*

รัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันโดยตลอด ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผลมาจากการมีสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ได้ด้วยการรับรองของรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการก่อตั้งพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 ฉบับ โดยแต่ละฉบับได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการเมืองไทยได้รับการพัฒนาไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร

1. รัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้¹ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หมายความว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีสาเหตุอยู่ 3 ประการ คือ²

1. รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เกิดจากเจตจำนงของคนทุกคนร่วมตกลงกันตามอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย

* ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ 9 ชช. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ. “วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย” กรุงเทพฯ, มีนาคม 2524, หน้า 1.

² ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี”, กรุงเทพฯ, พฤศจิกายน 2538, หน้า 18 - 19.

2. รัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายอื่น ๆ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

3. รัฐธรรมนูญได้สถาปนาการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุด และอำนาจอื่น

รัฐธรรมนูญในจำนวน 16 ฉบับดังกล่าว มีรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในการจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวน 8 ฉบับ คือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 39 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 37 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 38 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 41 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” และวรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

2. กฎหมายพรรคการเมืองไทย

การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย มีวิวัฒนาการทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความล้มเหลวของพรรคการเมือง โดยขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาประชาธิปไตย (Political Development Degree) ของประเทศไทยเป็นสำคัญ นั้นหมายความว่า ในช่วงที่การเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมาก การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยระบบพรรคการเมืองจะสูงขึ้นตามมา ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่ส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทยอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ย่อมมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ จากประวัติศาสตร์การจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง จำนวน 7 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
4. คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2519
5. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2)) พ.ศ. 2535
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.1 การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนและข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง และการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

2.1.1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง

1. การจัดตั้งพรรคการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่ขอจัดตั้งพรรคการเมือง คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คนขึ้นไป ขอจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยขอจดทะเบียน ณ สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ลักษณะที่สอง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และ

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่ขอจัดตั้งพรรคการเมือง คือ ผู้มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ จำนวน 15 คนขึ้นไปเป็นคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนเพียงพอตามที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กำหนดไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน ส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 กำหนดไว้จำนวนไม่น้อยกว่า 1,000 คน โดยขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองที่กระทรวงมหาดไทย

2. กรณีนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้ผู้ขอจดทะเบียนพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาได้ สำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง พรรคการเมืองใดประสงค์จะตั้งสาขาพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

2.1.2 การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ในขณะที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการอำนวยการ มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมืองและนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2.1.3 การสนับสนุนและข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง

1. การสนับสนุนการเงินของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีสิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ 100 บาท หรือครั้งเดียวไม่เกิน 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกิน 100 บาท นอกจากนั้น พรรคการเมืองมีสิทธิจะรับเงินและทรัพย์สินซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้ แต่ในขณะที่ทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินของพรรคการเมืองไว้

2. ข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองไว้ แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อจำกัดหรือควบคุมการเงินของพรรคการเมืองไว้หลายกรณีด้วยกัน ได้แก่ ห้ามมิให้ผู้ใดให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง และขณะเดียวกันห้ามมิให้พรรคการเมืองได้รับเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ห้ามมิให้บุคคลต่างด้าวหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่า 1 พรรค เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายรับรายจ่าย และงบดุลอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบ 12 เดือนด้วย

2.1.4 การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

1. สาเหตุและองค์กรที่ทำหน้าที่ยุบพรรคการเมือง การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่เป็นสาเหตุปัจจัยหลักจะเน้นที่หลักความมั่นคงของรัฐทางด้านการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจ หากพรรคการเมืองมีลักษณะการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความมั่นคงของรัฐดังกล่าว ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา กรณีการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นอกจากนั้น ยังมีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกไม่ลดน้อยลงต่ำกว่า 500 คน และถ้าไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกไม่ลดน้อยลงต่ำกว่า 1,000 คน เป็นต้น หากพรรคการเมืองต้องด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้เลิกหรือยุบพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกัน

2. การดำเนินชำระบัญชีหลังการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีสินทรัพย์เหลืออยู่ ให้โอนให้แก่องค์กรสาธารณกุศล ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ถ้าไม่ได้ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ให้สินทรัพย์ที่เหลือตกเป็นของรัฐ กรณีการดำเนินชำระบัญชีหลังการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

2.2 การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนและข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง และการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

2.2.1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมือง

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมืองไว้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือกำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะโฆษณาเชิญชวนหาสมาชิกพรรคตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อประชุมกำหนดนโยบาย ข้อบังคับพรรค และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

2. หัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

3. นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้ว เห็นว่า ถูกต้องให้รับจดทะเบียนพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีฐานะเป็นนิติบุคคล หากนายทะเบียนเห็นว่า คำขอจดทะเบียนไม่ถูกต้องหรือบกพร่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองจะไม่รับจดทะเบียนการจดทะเบียนพรรคการเมือง กรณีนี้หากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจดทะเบียนพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้ โดยศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2.2.2 การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

1. พรรคการเมืองต้องดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ พรรค และมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองมีมติไม่น้อยกว่า 3 / 4 ของจำนวนคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นทั้งหมด ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกได้ สำหรับข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้แก่ วิธีการลงมติของพรรคการเมืองและการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของพรรคการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติให้วิธีการลงมติของพรรคการเมืองให้ลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผย และผลของมติดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกสภาของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง และให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับการมีมติไปให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้วิธีการลงมติของพรรคการเมืองให้ลงคะแนนเสียงโดยลับ และได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิอุทธรณ์มติของพรรคการเมืองเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองลงมติ โดยการอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546

2. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมติหรือข้อบังคับพรรคการเมือง กล่าวคือ กรณีสมาชิกเห็นว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 / 4 ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 1 / 3 ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

3. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้โดยหัวหน้าพรรคการเมืองต้องมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วันนับแต่วันจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง สำหรับองค์ประกอบของสาขา

พรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองประกอบด้วย ประธานสาขาพรรคการเมือง รองประธานสาขาพรรคการเมือง เลขาธิการสาขาพรรคการเมือง เภรัณญิกสาขาพรรคการเมือง โฆษกสาขาพรรคการเมือง และ กรรมการอื่นของสาขาพรรคการเมือง

4. การรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองและความเกี่ยวข้องกับวุฒิสภา กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานของพรรคการเมืองและ บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ทั้งนี้ เพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองว่าได้มี บทบาท สนับสนุน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้แก่ประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้วุฒิสภาเป็นสภาแห่งวุฒิสภาของการเมืองไทย มีความถูกต้อง และชอบธรรม มีความเป็นอิสระและเป็นแบบอย่างแห่งการเมืองที่ดี และเป็นสภาที่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงได้บัญญัติ ห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยตรง หรือ ทางอ้อม

2.2.3 การสนับสนุนและข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง

1. การสนับสนุนการเงินของพรรคการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินของพรรคการเมืองไว้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินพรรคการเมืองไว้ หลายประการ ได้แก่

ก. การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้กับพรรคการเมือง ต้องกระทำ โดยเปิดเผย เมื่อได้รับบริจาคแล้ว ต้องนำเงินส่งเข้าบัญชีของพรรคการเมืองภายใน 7 วัน สำหรับผู้ บริจาคสามารถนำไปหักค่าลดหย่อนตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้

ข. จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ค. แต่งตั้งคณะกรรมการดูแลกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นประธานกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

ง. การสนับสนุนอื่น ๆ เช่น การจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคไม่น้อยกว่า 3 ครั้งต่อปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น การสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง เป็นต้น

2. ข้อจำกัดหรือการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง โดยมีผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี

ข. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรค และกรรมการสาขาพรรคต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันเข้าดำรงตำแหน่ง และภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นได้ บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมมิให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนดและหากพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนมีเหตุต้องเลิกหรือถูกยุบไปต้องคืนเงินสนับสนุนแก่กองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง

2.2.4 การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ประเด็นสาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองเลิกหรือถูกยุบ ทรัพย์สินของพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ การรวมพรรคการเมือง และองค์กรที่ทำหน้าที่ยุบพรรคการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองเลิกหรือถูกยุบและองค์กรที่ทำหน้าที่

ยุบพรรคการเมืองมีทั้งลักษณะที่เหมือนกันและมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างของการใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในห้วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน สรุปได้ ดังนี้

ก. ลักษณะที่เหมือนกัน ได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการล้มล้างหรือกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ รวมทั้ง นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศการรวมพรรคการเมืองและคำสั่งยุบพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา ตลอดจน การรวมกันของพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่

ข. ลักษณะที่แตกต่างกัน คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

- พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกที่อยู่
ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาคเป็นเวลา 6 เดือนติดต่อกัน

- พรรคการเมืองไม่ส่งเสริมสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า $1/4$ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่
จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

- พรรคการเมืองไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
การเลือกตั้งทั่วไป

- พรรคการเมืองที่ถูกยุบแล้ว กรณีทรัพย์สินที่เหลือหลังจากหักหนี้สินและ
ค่าใช้จ่ายแล้ว ถ้าข้อบังคับพรรคไม่ระบุไว้ว่าให้โอนแก่องค์การสาธารณกุศลใด ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตก
เป็นของรัฐ และกรณีขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หลังการถูกยุบ กฎหมายมิได้บัญญัติไว้

- พรรคการเมืองเดิมที่รวมเข้ากัน สิ้นสภาพลงเมื่อนายทะเบียนรับจด
ทะเบียนพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่

- ศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมือง

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.
2541 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

- พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน

- พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการให้มีสมาชิกได้ จำนวน 5,000 คนขึ้นไปภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการเลือกตั้งพรรคการเมือง
- พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานผลการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา และไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนตามที่กำหนดไว้
- พรรคการเมืองที่ถูกยุบแล้ว กรณีทรัพย์สินที่เหลือหลังจากหักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ถ้าข้อบังคับพรรคไม่ได้ระบุว่าให้โอนแก่องค์การสาธารณกุศลใด ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง
- พรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป
- พรรคการเมืองเดิมที่รวมเข้ากัน สิ้นสภาพลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่รวมเข้ากัน
- ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

3. รัฐธรรมนูญกับพรรคการเมืองต่างประเทศ

3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.1.1 รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 มาตรา 21 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาก โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์การก่อตั้ง วัตถุประสงค์และการมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนี้

1. การก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นรูปแบบที่มีส่วนในการก่อตัวของเจตน์จำนงค์ทางการเมือง (Political Will) ของประชาชน พรรคการเมืองย่อมได้รับการจัดตั้งโดยเสรี การจัดองค์กรภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงโดยเปิดเผยเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้และสินทรัพย์ต่อประชาชน³

³ Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949, Article 21 (1).

2. วัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขลักษณะของพรรคการเมืองไว้ดังนี้ พรรคการเมืองไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴ ดังกล่าว

3. กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองได้ โดยให้บัญญัติรายละเอียดเรื่องพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายสหพันธ์ (Federal Law)⁵

แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะระดับการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติของพรรคการเมืองไว้เพื่อให้สอดคล้องและส่งเสริมการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดก็ตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว พรรคการเมืองจะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือจะต้องมีคณะกรรมการกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้จะต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก⁶ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยมีคำวินิจฉัย⁷ โดยได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระดับประเทศ สำหรับกลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัด ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่ม การจัดองค์กรหรือบทบาทของกลุ่มการเมืองนั้น ๆ⁸

3.1.2 กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 ได้ให้คำนิยาม และความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

⁴ Ibid., Article 21 (2).

⁵ Ibid., Article 21 (3).

⁶ Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Problem eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Inner eingesetzte Parteienrechtskommission 1957, S. 133 อ้างใน รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 150.

⁷ BverfGE 2, 1 (76) อ้างใน รศ.ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 149

⁸ รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 148 – 150.

1. พรรคการเมือง คือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร หรือเป็นระยะเวลา นาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตน์จำนงค์ทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ หากเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของกิจกรรมที่ปรากฏต่อสาธารณชนแล้ว ต้องแสดงชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้⁹

2. พรรคการเมือง มีความสำคัญและเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญ เป็นรากฐานแห่งเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วน อันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้หลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระในการก่อตั้งเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของประชาชน¹⁰ การก่อตั้งเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของพรรคการเมืองดังกล่าว พรรคการเมืองมีภารกิจที่สำคัญ คือ

2.1 การก่อตั้งมติมหาชน (Public Opinion)

2.2 การสร้างจิตสำนึกสร้างสรรค์ในทางการเมืองในเชิงลึก

2.3 การส่งเสริม ร่วมมือในการดำเนินการทางการเมืองของประชาชน ต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของประชาชน

2.4 การเสริมสร้างให้พลเมืองยอมรับในความรับผิดชอบสาธารณะ

2.5 การร่วมมือโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ มลรัฐ และเทศบาล

2.6 การมีอิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวทางการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาล

2.7 การไปสู่อุบัติประสงค์ในทางการเมืองตามเจตจำนงในทางการเมือง

2.8 การดูแลรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนและองค์การของรัฐ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของพรรคการเมืองไว้โดยได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และขณะเดียวกันได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้เช่นเดียวกัน เช่น การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของตนเองต่อสาธารณชน เป็นต้น

⁹ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967, มาตรา 2 (1).

¹⁰ อ่างแล้ว., มาตรา 3 (1).

3.1.3 องค์การที่มีอำนาจยกเลิกพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์การที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง¹¹ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรตุลาการที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าลักษณะองค์ประกอบและการกระทำของพรรคการเมืองเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หรือไม่ หากพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามองค์ประกอบและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นลักษณะต้องห้ามไว้ พรรคการเมืองนั้นก็จะถูกยุบหรือถูกยกเลิกโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยตัดสินเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองไว้เหมือนกันว่าแม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กและเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญนี้ ก็ยังมีได้หมายความว่าพรรคการเมืองนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ การที่จะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองที่มีอยู่¹²

3.1.4 เงื่อนไขการยกเลิกพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมือง (Political Party Development) แต่การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขการยกเลิกพรรคการเมืองไว้นั้นเพื่อที่จะรักษาและการดำรงอยู่ของประเทศภายใต้การปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “พรรคการเมืองไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”¹³

การส่งเสริมการพัฒนาของพรรคการเมือง (Political Party Development) ดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ได้แก่

1. สิทธิขั้นพื้นฐานของพรรคการเมือง กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ การจำกัดสิทธิพื้นฐานจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎหมายจะต้องใช้บังคับกับทุกคนเป็นการทั่วไปและจะใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ได้ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้อง

¹¹ Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949, Article 21 (2).

¹² BverfGE 5, 85 (141) อ้างใน รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 163.

¹³ Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949, Article 21 (2).

บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกจำกัดและระบุมাত্রาของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ห้ามจำกัดสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐาน¹⁴

2. ความเสมอภาคของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสการแข่งขันให้พรรคการเมืองอย่างเป็นธรรม และทุกคนได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน¹⁵

3. การหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ กล่าวคือ รัฐต้องสนับสนุนให้พรรคการเมืองได้มีโอกาสหาเสียงโดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางวิทยุและโทรทัศน์อย่างเท่าเทียมกัน กรณีดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยตัดสินว่าการที่รัฐให้สิทธิการออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์เฉพาะพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่า ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง¹⁶

4. เงินอุดหนุนพรรคการเมือง กล่าวคือ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองรับเงินจากบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยมิชอบ กรณีดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยตัดสินว่า การจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นสิ่งที่รัฐกระทำได้โดยมิใช่จะจ่ายเงินเฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องรับภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย¹⁷ นอกจากนี้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐแล้ว พรรคการเมืองยังมีรายได้อื่น ๆ อีก ได้แก่ เงินค่าบำรุงพรรคที่เก็บจากสมาชิกสามัญ เงินบริจาค เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง และเงินเชื่อจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เป็นต้น

3.2 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

3.2.1 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 ได้ให้ความสำคัญพรรคการเมืองและการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้

1. การประกาศไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญว่า “มุ่งส่งเสริมเสรีภาพและระบอบประชาธิปไตย” รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใช้การปกครองระบอบประธานาธิบดี โดยผ่านรัฐสภาส่วนพรรคการเมืองจะได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

¹⁴ Ibid., Article 19 (1) (2).

¹⁵ Ibid., Article 3 (1).

¹⁶ BverfGE 7, 99 อ้างใน รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 154.

¹⁷ BverfGE 8, 51 (63) อ้างใน รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, หน้า 158.

2. การจัดตั้งพรรคการเมืองและการคุ้มครองจากรัฐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังนี้¹⁸

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องกระทำได้โดยเสรี และพรรคการเมืองระบบหลายพรรคการเมืองต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ

(2) พรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและการจัดองค์กรดังกล่าวต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตน์จำนงค์ทางการเมือง

(3) พรรคการเมืองต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(4) ถ้าวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมของพรรคการเมืองขัดกับหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย รัฐบาลอาจนำคำร้องฟ้องพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องถูกยุบอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

3.2.2 องค์กรมีอำนาจยกเลิกพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการยกเลิกพรรคการเมือง ดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาคดี ดังนี้¹⁹

1. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
2. การถอดถอนจากตำแหน่งโดยสภาแห่งชาติ
3. การยกเลิกพรรคการเมือง
4. การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

5. คำร้องเกี่ยวกับคดีรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3.2.3 เงื่อนไขการยกเลิกพรรคการเมือง เงื่อนไขการยกเลิกพรรคการเมืองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ จะเน้นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า “หากวัตถุประสงค์หรือการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลอาจดำเนินการต่อพรรคการเมืองนั้นในศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้

¹⁸ The Constitutional of the Republic of Korea 1948, Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 8 (1) (2) (3) (4).

¹⁹ Ibid., Article 111 (1).

ยกเลิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองอาจถูกยกเลิกได้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ²⁰ ดังนั้น พรรคการเมืองจะต้องเกิดจากเจตน์จำนงค์ร่วมในอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชน และขณะเดียวกัน กิจกรรมการปฏิบัติของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย

นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดเงื่อนไขของการยกเลิกพรรคการเมืองไว้ด้วย ได้แก่ จำนวนของพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาค (District Party) ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด การมอบอำนาจให้พรรคการเมืองในส่วนภูมิภาค จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาคไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และการไม่ได้รับที่นั่งในสภาแห่งชาติในการเลือกตั้งทั่วไปหรือได้รับคะแนนเสียง ไม่มากกว่า 2 ใน 100 ของคะแนนเสียง²¹ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการพัฒนาของพรรคการเมือง (Political Party Development) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้รับการรับรองโดยกฎหมายเงินอุดหนุนการเมือง (The Political Fund Act) ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือการพัฒนาประชาธิปไตย และเสริมสร้างการเมืองให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการสนับสนุนเงินอุดหนุนและการบริหารจัดการพรรคการเมืองที่โปร่งใส เงินอุดหนุนการเมือง (Political Funds) หมายถึง เงิน หรือความปลอดภัยต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการทางการเมือง²² สำหรับแหล่งเงินทุนที่เป็นรายได้ของพรรคการเมือง ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคการเมือง กองทุนสนับสนุน เงินฝาก เงินอุดหนุน เงินจากสมาคมผู้สนับสนุน รวมทั้งรายได้ที่ได้รับเนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับพรรคการเมือง รายได้ของพรรคการเมืองดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ความช่วยเหลือต่อปีไว้ คือ²³

1. เงินช่วยเหลือของบุคคล (Individual) ให้กับพรรคการเมือง กำหนดไว้ไม่เกิน 120 ล้าน won ต่อปี
2. เงินช่วยเหลือของบริษัทรวมกัน (Corporate Body) ให้กับพรรคการเมือง กำหนดไว้ไม่เกิน 250 ล้าน won ต่อปี

4. การวิเคราะห์ศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง

4.1. ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

²⁰ Ibid., Article 8 (4).

²¹ National Election Commission. "Election Commission", Republic of Korea, Seoul, 2000, p. 57.

²² Ibid., p. 59.

²³ Ibid., p. 60.

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Basic Law For the Federal Republic of Germany) มาตรา 21 ได้บัญญัติในหมวดพรรคการเมืองว่า

(1) พรรคการเมืองต้องมีลักษณะที่แสดงถึงเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของประชาชนโดยมีอิสระในการจัดตั้ง การจัดองค์การภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีเกี่ยวกับแหล่งรายได้และการใช้เงินทุนสนับสนุนตลอดจนสินทรัพย์ของตนเองต่อสาธารณะ

(2) พรรคการเมืองไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิก พรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์หรือรัฐบัญญัติ (Federal Law)

2. รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht - BverfGG) มาตรา 13 บัญญัติว่า²⁴

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์วินิจฉัยกรณีพิพาทที่ระบุไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ดังนี้

๑ ๑ ๑

(2) เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง (มาตรา 21 วรรคสอง กฎหมายพื้นฐาน)

๑ ๑ ๑

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 มาตรา 46 บัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ดังนี้²⁵

²⁴ ผศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, แปลในรายงานการวิจัยเรื่อง วิจัยพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ตุลาคม 2545, หน้า 224 – 225.

²⁵ Gesetz Über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtge setz – BverfGG) S 46.

(1) ถ้าตามคำร้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2) การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจำกัดสิทธิในทางกฎหมายหรือจำกัดสิทธิส่วนบุคคลส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองได้

(3) การวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองหรือบางส่วนของพรรคการเมืองรวมทั้งการห้ามจัดตั้งองค์กรแนวร่วมของพรรคการเมืองย่อมมีผลผูกพัน นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองส่วนบุคคลส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองตกเป็นของสหพันธ์หรือของมลรัฐ เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

3. รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 มาตรา 32 บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำสั่งยุบพรรคการเมืองว่าโดยหลักทั่วไป การโต้แย้งคำสั่งบังคับคดีว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นปัญหาการดำเนินการตามคำสั่งบังคับคดี และเป็นเรื่องที่เป็นส่วนสำคัญในการบังคับคดี ให้ศาลปกครองรอการพิจารณาพิพากษาแล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย²⁶

จะเห็นได้ว่า อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ²⁷ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายหรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมือง ที่มีลักษณะที่จะขัดขวาง หรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยุบพรรคการเมืองที่มีลักษณะเช่นว่านั้น

²⁶ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) S 32 (4).

²⁷ Basic Law For the Federal Republic of Germany ค.ศ. 1949, Article 21 (2).

2. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไว้ในกรณีอื่น ๆ อีก โดยให้มีอำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁸ กล่าวคือ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะมีอำนาจยุบพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดขวาง หรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังมีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีอื่น ๆ ตามรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์ หรือรัฐบัญญัติ (Federal Law) จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายมีศักดิ์ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจไว้ว่าสามารถกระทำได้ตั้งแต่แรก ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 (3) ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 โดยรัฐบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 มาตรา 13 (2) มาตรา 46 และการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาการดำเนินการตามคำสั่งบังคับคดีของการยุบพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 มาตรา 32 (4)

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น

(1) พรรค Socialist Reich Party : SRP ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย BvB 1/51 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1952 ดังนี้²⁹

ก. ข้อกฎหมาย

1. หลักพื้นฐานของเสรีภาพและประชาธิปไตยตามกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ตามมาตรา 21 วรรคสอง คือ เป็นหลักการซึ่งอยู่ภายใต้การห้ามจากการใช้กำลัง หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยแสดงถึงหลักการปกครองตามกฎหมายของรัฐบนพื้นฐานของความต้องการของประชาชน ตามเจตน์จำนงค์ของเสียงส่วนใหญ่และตามหลักของเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งหลักการพื้นฐาน

²⁸ Ibid., Article 21 (3).

²⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 2, 1 แปลโดย ผศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 มีนาคม 2547.

ดังกล่าว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นเบื้องต้น ได้แก่ การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อสิทธิส่วนบุคคลในการดำเนินชีวิตหรือความมีอิสระ อำนาจอธิปไตยของประชาชน การแบ่งแยกอำนาจ ความรับผิดชอบของรัฐบาล หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาล หลักของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ความเท่าเทียมกันทางโอกาส สำหรับพรรคการเมือง และสิทธิตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้าน

2. กฎหมายพื้นฐานตามมาตรา 21 วรรคสอง สำหรับพรรคการเมืองแล้วเป็นสิทธิที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเป็นสิทธิเฉพาะที่มาก่อนสิทธิในการรวมกลุ่มตามมาตรา 9 วรรคสอง GG

3. กฎหมายพื้นฐาน ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1 และ 2 และวรรคสอง เป็นสิทธิที่สามารถนำมาใช้ได้โดยตรงเช่นเดียวกับวรรคหนึ่ง ประโยคที่ 3 ของบทบัญญัตินี้ โดยห้ามพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์กรที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

4. หากการดำเนินการภายในองค์กรของพรรคการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ขัดกับหลักประชาธิปไตยในระดับที่แสดงถึงการเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการประชาธิปไตย ให้ถือว่ากรณีเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง

5. หากมีการวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญจะส่งผลให้สิทธิการเป็นสมาชิกสภาของสมาชิกสภาทั้งในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐและสภาแห่งมลรัฐ เป็นอันสิ้นไป

ข. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

พรรค Socialist Reich Party : SRP ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญและเห็นว่าสมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองไม่สามารถรักษาสิทธิของตนเองในการทำหน้าที่ในองค์กรนิติบัญญัติได้ ด้วยเหตุผล ดังนี้

1. กฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า พรรคการเมืองย่อมมีส่วนร่วมในการสร้างเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของประชาชนดังปรากฏในมาตรา 21 และมาตรา 38 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจนระหว่างบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนทั้งหมด และบทบาทที่สำคัญในฐานะตัวแทนขององค์กรทางการเมือง ในทางทฤษฎีแล้ว บทบาททั้งสองดังกล่าวยากที่จะประสานกันเนื่องจากในด้านหนึ่ง พรรคการเมืองคือเป็นตัวแทนของเจตน์จำนงค์ทาง

การเมือง ในขณะที่อีกด้านหนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรจะเป็นตัวแทนของปวงชนทั้งหมดโดยไม่ควรมองว่าเป็นเพียงแค่ตัวแทนของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น บทบาททั้งสองจึงมีความขัดแย้งกันอันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 และมาตรา 38

2. การตีความเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเกิดผลได้ต่อเมื่อมีการตรวจสอบอย่างแน่ชัดว่าหลักเกณฑ์ใดที่มีคุณค่าที่สูงกว่าที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในแต่ละกรณี ดังนั้น ตามที่ได้อธิบายมาแล้วจึงสามารถสรุปความสำคัญของกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 ได้ ดังนี้

2.1 บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งยอมรับว่า พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตน์จำนงค์ทางการเมือง จากขอบเขตของสังคมวิทยาการเมืองนี้เอง จึงได้ยกระดับพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันในระดับรัฐธรรมนูญ

2.2 พรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเหตุให้พรรคการเมืองได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้อย่างสำคัญ ซึ่งพรรคการเมืองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีประชาธิปไตย สิ่งเหล่านี้พรรคการเมืองจะถูกรับรองโดยบทบัญญัติในวรรคสอง นั้นหมายความว่าพรรคการเมืองจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมในการสร้างเจตน์จำนงค์ของประชาชน หากพรรคการเมืองนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักเสรีประชาธิปไตย

3. ผลจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติตามกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง พรรคการเมืองที่ถูกวินิจฉัยว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองนั้นจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนสร้างเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของประชาชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้เป็นการยุบองค์กร เนื่องจากโดยแท้จริงแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องการจะแยกแนวความคิดดังกล่าวออกจากกระบวนการสร้างเจตน์จำนงค์ทางการเมือง ความต้องการนี้จะไม่สัมฤทธิ์ผลหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองยังมีแนวความคิดที่จะดำเนินนโยบายทางการเมืองและยังสามารถลงคะแนนเสียงในองค์กรนิติบัญญัติได้

(2) พรรค **Kommunistische Partei Deutschlands/Communist Party of Germany** : KPD ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย BvB 2/51 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1956 ดังนี้³⁰

ก. ข้อกฎหมาย

³⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ BverfGE 5, 85 แปลโดย ผศ.ดร. บรรณเจติ สิงคะเนติ, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 มีนาคม 2547.

1. คำปรารภของกฎหมายพื้นฐาน มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมืองและทางกฎหมาย องค์การของรัฐทางการเมืองมีสิทธิและหน้าที่ที่จะพยายามให้ได้มาซึ่งการรวมเป็นหนึ่งเดียวของประเทศเยอรมนี พรรคการเมืองได้วางมาตรการเพื่อให้บรรลุจุดหมายนี้โดยจะละเว้นการกระทำที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมประเทศ จึงต้องถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

2. กรณีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับดุลยพินิจทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วที่จะยื่นคำร้องตามหลักความคุ้มครองรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 เนื่องจาก การกระทำตามมาตรการของพรรคการเมืองจะเป็นอันตรายต่อการรวมประเทศ หรือไม่

3. การห้ามการกระทำของพรรค KPD ไม่ได้เป็นการขัด ต่อการที่จะอนุญาตให้พรรค KPD เข้าร่วมในการเลือกตั้งทั่วไป

4. กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้ได้โดยตรงเนื่องจากได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ที่ BVerfGE 2, 1 บรรทัดที่ 13 แล้ว

5. โดยทั่วไปพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหากพรรคการเมืองนั้นไม่ยอมรับหลักการสูงสุดของหลักเสรีประชาธิปไตย แต่พรรคการเมืองที่จะมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีลักษณะที่มีแนวคิดที่ก้าวร้าวและเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

6. กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง ไม่มีเจตนารมณ์ที่ให้มีการกระทำที่เป็นรูปธรรมอย่างเช่นประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch/German Penal Code) มาตรา 81 แต่มีเจตนารมณ์เพียงให้พรรคการเมืองมีการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่มีจุดหมาย ชัดเจน แน่นนอน โดยมีแนวโน้มมุ่งเน้นไปในการต่อสู้เพื่อปกป้องหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

7. ความชัดเจนระหว่างทฤษฎีทางวิชาการที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 5 วรรคสาม และจุดมุ่งหมายทางการเมืองของพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง คือ การพิจารณาวินิจฉัยด้วยการวิเคราะห์โดยยึดหลักดูจากการกำหนดมาตรการหรือวิธีการดำเนินการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

8. พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่ขัดรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้พยายามให้ได้มาซึ่งโครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างทางสังคมที่แตกต่างจากระบบประชาธิปไตย

เพื่อเป็นทางผ่านไปสู่การจำกัดหลักประชาธิปไตยแบบเสรี ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ว่าในระหว่าง การรวมประเทศเยอรมนี หรือหลังจากการรวมประเทศเยอรมนีแล้วก็ตาม

9. ตามกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 วรรคสอง เกี่ยวกับความตั้งใจของพรรคการเมืองที่ มีการกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายถึงเฉพาะการแสดงออกถึงความตั้งใจเท่านั้น แต่ยังหมายถึง ความปรารถนาที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงด้วยเมื่อมีโอกาสและสถานการณ์ที่เหมาะสม

ข. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

1. การกระทำของพรรค Kommunistische Partei Deutschlands ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
2. พรรค Kommunistische Partei Deutschlands ถูกยุบ
3. ห้ามมิให้มีการจัดตั้งองค์กรทดแทนสำหรับพรรค KPD หรือองค์กรที่มีอยู่ดำเนินการเป็นองค์กรทดแทนพรรค KPD
4. ทรัพย์สินของพรรค KPD ถูกยึดเพื่อประโยชน์ของสาธารณรัฐเยอรมนีโดยมี วัตถุประสงค์การใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า มูลเหตุการยุบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติไว้ซึ่ง ปรากฏในทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ทางด้านการเมือง การปกครอง โดยพิจารณาจากเจตนาของการกระทำของพรรคการเมืองที่มีความตั้งใจ และมุ่งประสงค์ต่อผลที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงเมื่อมีโอกาสและสถานการณ์ที่เหมาะสมเป็นสำคัญด้วย จึงจะ ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4.2 ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองได้บัญญัติไว้ใน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 (The Constitution of the Republic of Korea) มาตรา 111 (1) ได้บัญญัติในหมวดศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (2) การพิจารณาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภาแห่งชาติ
- (3) การพิจารณาวินิจฉัยยกเลิกพรรคการเมือง
- (4) การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน
- (5) คำร้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 (The Constitutional Court Act) หมวด 3 การวินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง มาตรา 55 ถึงมาตรา 60 ดังนี้

(1) การร้องขอเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง³¹ กล่าวคือ ถ้าวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมของพรรคการเมืองมีลักษณะขัดต่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบสภาแห่งรัฐอาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง

(2) ลักษณะคำขอเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง³² กล่าวคือ การเขียนคำขอเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยกรชี้ให้เห็นถึงเหตุที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบและลักษณะพื้นฐานทั่วไปของคำขอ

(3) การเยียวยาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³³ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอให้ยุบพรรคการเมืองตามอำนาจหน้าที่ หรือตามคำขอของผู้ร้อง หรือตามกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้ถูกร้อง จนกระทั่งมีคำชี้ขาดตามคำตัดสินสุดท้าย

(4) การพิจารณาตามคำขอ³⁴ กล่าวคือ ประการแรก เมื่อได้รับการร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดการยุบพรรคการเมือง การชี้ขาดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะถูกนำมาตีความ หรือถูกนำมาพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายโดยประธานศาลรัฐธรรมนูญต้องแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหลายให้สภาแห่งชาติ (The National Assembly) และคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และประการสุดท้าย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองรวมถึงผู้ถูกฟ้องต้องถูกส่งไปยังสภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ³⁵ กล่าวคือ เมื่อคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองถูกประกาศ พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบพรรคการเมือง

(6) การบังคับตามคำวินิจฉัย³⁶ กล่าวคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง

³¹ The Constitutional Court Act 1997, Article 55.

³² Ibid., Article 56.

³³ Ibid., Article 57.

³⁴ Ibid., Article 58.

³⁵ Ibid., Article 59.

3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2000 (The Political Parties Act)

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองทั้งหลายต้องมีการจัดองค์การและดำเนินการด้วยหลักประชาธิปไตย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2000 จึงบัญญัติให้พรรคการเมืองขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (NEC) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดรายได้และจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน ภายหลังจากสิ้นสุดการเลือกตั้งภายใน 20 วัน พรรคการเมืองต้องรายงานค่าใช้จ่ายและการได้รับความช่วยเหลือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ อนึ่ง กฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นของประชาชนเป็นนโยบายของพรรคการเมืองและมุ่งสู่ประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่า อำนาจอศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีลักษณะเช่นเดียวกันกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ³⁷ กล่าวคือ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่ขัดกับหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย รัฐบาลอาจฟ้องพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ยุบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องถูกยุบอันเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ³⁸ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการยกเลิกพรรคการเมืองได้ พร้อมทั้ง ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเกี่ยวกับคดีรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอีกด้วย

³⁶ Ibid., Article 60.

³⁷ The Constitution of the Republic of Korea, Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 8 (4).

³⁸ Ibid., Article 111 (1).

2. ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 จึงได้บัญญัติรับรองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการยุบพรรคการเมืองไว้³⁹ จึงแสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายที่มีศักดิ์เป็นลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้

สำหรับตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองปรากฏว่า ตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีได้ถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 1988⁴⁰ จนถึงปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลียังไม่เคยมีการพิจารณาวินิจฉัยการยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด⁴¹

4.3 ศาลรัฐธรรมนูญไทย

4.3.1 รูปแบบการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลด้านแนวคิดมาจากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ⁴² เพื่อจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการได้เสนอจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรในรูปแบบของศาลที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยให้เหตุผลว่าหากเป็นองค์กรที่มีรูปแบบทางการเมือง จะทำให้การพิจารณาใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางกฎหมาย นอกจากนี้ กรณีอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย คณะกรรมาธิการยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแล้ว บทบัญญัติที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยเรื่องศาลทั้งหมด เช่น หลักที่ว่าไม่ได้นั่ง

³⁹ The Constitutional Court Act 1997, Article 55 ถึง 60.

⁴⁰ Dr. Chee Youn Hwang (Law Clerk of the Constitutional Court of Korea), Function and Role of the Constitutional Court in Korea, Regional Conference on "Protection of Liberties and Citizen's Rights in Contemporary legal Systems", Bangkok Thailand, 8-10 November 1999, p. 1.

⁴¹ James M. West & Dae-Kyu Yoon. The Constitutional Court of the Republic of Korea : Transforming the Jurisprudence of the Vortex ?, Republic of Korea, 1992, p. 87 และสัมภาษณ์ Judge Wee-Soo Han (Director of Research), The Constitutional Court of the Republic of Korea, โดย ดร. ปัญญา อุดชาชน เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2546 ณ ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี, Seoul, The Republic of Korea.

⁴² รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นกรณีพิเศษ) วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม 2540 อ้างในรายงานการวิจัยโดย รศ. ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ และคณะ เรื่อง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ, 2542, หน้า 393.

พิจารณาจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไม่ได้ ก็นำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย ในที่สุดที่ประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการแก้ไข ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 ได้บัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีเจตนารมณ์ทั้งทางด้านรูปแบบและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นกรณีพิเศษ) วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม 2540

4.3.2 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยอำนาจของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 233 ดังกล่าวได้นำหลักการมาจากรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 76 ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นกรณีพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม 2540 โดยที่ประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขตามร่างที่เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

4.3.3 รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 หมวด 6 ว่าด้วยฝ่ายตุลาการ มาตรา 76 ได้บัญญัติ ดังนี้⁴³

Article 76 (Judicial Power)

(1) The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

(2) No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power.

(3) All judges are independent in the exercise of their conscience and bound only by this Constitution and the laws.

ดังนั้น อำนาจศาลโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นศาลใดก็ตามซึ่งกรณีของประเทศญี่ปุ่น ศาลฎีกา (The Supreme Court) จะทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ด้วย

⁴³ Japan Constitution ค.ศ. 1946 (Effective : 3 May 1947, Status 1994), Article 76.

ผู้พิพากษาทั้งหลายต้องมีอิสระโดยการใช้อำนาจของตนในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และผูกพันเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

4.3.4 ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรูปแบบศาลหนึ่งของศาลทั้งหลาย จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

จึงแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยให้มีอำนาจนอกจากตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ อีกด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติและเพื่อให้มีการพัฒนาพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดประชุมเพื่อกำหนดนโยบาย ข้อบังคับและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค การกำหนดนโยบายและข้อบังคับ รายการในข้อบังคับ องค์กรประกอบคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง การรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน และพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลมีเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีรูปแบบ สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการพัฒนาเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในอนาคต ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หมวด 1 การจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา 8 ถึงมาตรา 19 จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 47

4.3.5 ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67

ตารางสรุปการวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับการยุบพรรคการเมือง

ลำดับที่	ประเทศ กฎหมาย	สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมนี	สาธารณรัฐ เกาหลี	ไทย
1.	รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคการเมืองกรณีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากพรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมือง หรือการกระทำ	Basic Law For the Federal Republic of Germany ค.ศ. 1949, Article 21 (2).	The Constitution of the Republic of Korea, Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 8 (4)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63

	ของบุคคลที่ขัดต่อหลักการ การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย			
2.	รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาล รัฐธรรมนูญมีอำนาจตาม กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติได้	Basic Law For the Federal Republic of Germany ค.ศ. 1949, Article 21 (3) และ Article 93 (2)	The Constitution of the Republic of Korea, Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 111 (1) 5 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้ บัญญัติให้ศาล รัฐธรรมนูญมี อำนาจยุบพรรค การเมืองได้ตาม Article 111 (1) 3	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233
3.	กฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือ พระราชบัญญัติ บัญญัติให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบ พรรคการเมืองได้	3.1 รัฐบัญญัติว่า ด้วยศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 มาตรา 13 (2) และมาตรา 46 (1) 3.2 รัฐบัญญัติว่า ด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994	พระราชบัญญัติ ศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 มาตรา 55 ถึง มาตรา 60	พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 ถึง มาตรา 69

		มาตรา 32 (4)		
--	--	--------------	--	--

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ผลสรุปอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

5.1.1 อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีเกี่ยวกับความมั่นคงทางด้านการเมือง การปกครองของประเทศ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63 กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏใน The Basic Law For the Federal Republic of Germany ค.ศ. 1949, Article 21 (2) และกรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลีปรากฏใน The Constitution of the Republic of Korea Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 8 (4) ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นเสาหลักของรัฐธรรมนูญและเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ

5.1.2 อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ โดยหลักทั่วไปศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ยกเว้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีศักดิ์ลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 ดังกล่าวได้นำหลักการมาจากรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 76 (3) บัญญัติว่า “All judges are independent in the exercise of their conscience and bound only by this Constitution and the laws กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปรากฏใน The Basic Law For the Federal Republic of Germany ค.ศ. 1949, Article 21 (3) บัญญัติว่า “Details shall be regulated by federal laws และ Article 93 (2) บัญญัติว่า “The Federal Constitutional Court shall also rule on such other matters as may be assigned to it by a federal law และกรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลีปรากฏใน The Cconstitution of the Republic of Korea Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 111 (1) 5

บัญญัติว่า “Constitutional complaint as prescribed by Act” แต่อย่างไรก็ตาม กรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองได้อีกด้วย ดังปรากฏใน The Constitution of the Republic of Korea Amendment ix ค.ศ. 1987, Article 111 (1) 3 บัญญัติว่า “Dissolution of a political party”

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมายได้นี้เอง จึงส่งผลให้รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อบัญญัติเกี่ยวกับรายละเอียดและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวกรณีประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 ถึงมาตรา 69 กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 (Gesetz Über das Bundesverfassungsgericht – BverGG), Section 13 (2) และ Section 46 (1) และ รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1994 (Gesetz Über die politischen Parteien - Parteiengesetz), Section 32 (4) และกรณีประเทศสาธารณรัฐเกาหลี คือ พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 (The Constitutional Court Act), Article 55 ถึง Article 60

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวตามข้อ 5.1.1 และข้อ 5.1.2 จึงสรุปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมืองทั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงมูลเหตุที่เป็นเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะแตกต่างกันทั้งด้านกฎหมาย และ ด้านเจตนาของพรรคการเมือง ดังนี้

5.2.1 ด้านกฎหมาย จากสถิติคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2541 ถึงปี 2546 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองจำนวน 55 พรรคการเมือง โดยมูลเหตุที่เป็นเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองมากที่สุดมีจำนวน 22 พรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา” และมูลเหตุที่เป็นเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองน้อยที่สุดมีจำนวน 1 พรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 บัญญัติว่า

“เมื่อนายทะเบียนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณยูฑิพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคอื่น
- (4) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

5.2.2 ด้านเจตนาของพรรคการเมือง ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองแต่ละพรรค ศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 และปัจจุบันได้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 เช่น การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็น หรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี เป็นต้น จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปรากฏว่าเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมือง ในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมือง บางพรรคการเมืองใช้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยนานเนื่องจากพรรคการเมืองที่จะถูกยุบนั้นได้ต่อสู้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง จนบางครั้งศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน บางพรรคการเมืองใช้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยน้อยเนื่องจากพรรคการเมืองที่จะถูกยุบนั้นได้แสดงเจตนาขอยุบพรรคการเมืองตนเอง เช่น พรรคชาติประชาไทยขอยุบพรรคตนเอง เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือใด ๆ จากสมาชิกพรรค คณะกรรมการสาขาพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค กล่าวคือ ไม่สามารถจัดประชุมสามัญประจำปีได้ และเนื่องจากมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 15 คน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคแรก (2) (เรื่องพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2547 วันที่ 9 มีนาคม 2547) เป็นต้น หรือพรรคการเมืองที่จะถูกยุบนั้นหมดสภาพการเป็นพรรคการเมืองเพราะไม่มีตัวตนแล้วทั้งบุคคลากรและสถานที่ทำการพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่จะถูกยุบนั้นไม่ประสงค์ที่จะต่อสู้กับนายทะเบียนพรรคการเมือง

5.2.3 จากข้อเท็จจริงตามข้อ 5.2.1 และข้อ 5.2.2 ดังกล่าว มีข้อเสนอแนะดังนี้

- (1) ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. **ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย** กรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านการเมือง การปกครองของรัฐ โดยพรรคการเมืองได้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการล้มล้างหรืออาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายพรรคการเมืองอย่างร้ายแรงที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

2. **ตามบทบัญญัติของกฎหมาย** กรณีที่พรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอให้ยุบนั้นได้ต่อสู้ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายกับนายทะเบียนพรรคการเมือง

(2) **กรณีอื่น ๆ** นอกจากกรณีตามข้อ (1) นายทะเบียนพรรคการเมืองควรมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. **ตามบทบัญญัติของกฎหมาย** กรณีเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาของพรรคการเมือง เช่น พรรคการเมืองที่แสดงเจตนายุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น หรือพรรคการเมืองที่แสดงเจตนายุบพรรคการเมืองตนเอง เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นพรรคการเมืองตามองค์ประกอบและบทบาทของพรรคการเมือง เป็นต้น

2. **ตามบทบัญญัติของกฎหมาย** กรณีที่พรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอให้ยุบนั้นไม่ได้ต่อสู้ทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายกับนายทะเบียนพรรคการเมือง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือตำรา

- ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย**, กรุงเทพฯ, 2524.
- รศ.ดร. กมลชัย รัตนสกาวงค์. **หลักการตีความกฎหมาย, สรุปคำบรรยายโครงการฝึกอบรม เรื่อง เทคนิควิธีปฏิบัติงาน**, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, 2542.
- ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี**, กรุงเทพฯ, 2538.
- รศ.ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน**, วารสารนิติศาสตร์ 19 มิถุนายน 2532.
- รศ.ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน**, กรุงเทพฯ, 2542.
- รศ.ดร. มนต์วี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**, กรุงเทพฯ, 2542.
- วิทยานิพนธ์ งานวิจัยและงานแปล
- ผศ.ดร. บวรเจตน์ สิงคะเนติ. **แปลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 2, 1 และที่ BverfGE 5, 85**, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 10 มีนาคม 2547.
- ปกครอง สุนทรสุทธิ. **การพัฒนาพรรคการเมืองตามแนวทางพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในหลักสูตรการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 3, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี, 2542.
- ผศ.ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. **รายงานการวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย**, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, 2545.
- วุฒิกกร อินทรวงศ์. **กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด**, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ภาษาต่างประเทศ

- Aurel Croissant. **Electoral Politics in Southeast & East Asia : Electoral Politics in South Korea, Singapore**, 2002.
- Dr. Chee Youn Hwang (Law Clerk of the Constitutional Court of Korea). **Function and Role of the Constitutional Court in Korea**, Bangkok Thailand, 1999.

Frank J.Sorauf. **Party Politics in America & Canada**, U.S.A, 1979.

James M. West and Dae – Kyu Yoon. **The Constitutional Court of the Republic of Korea**, The American Journal of Comparative Law, Vol 40, 1992.

James M. West & Dae – Kyu Yoon. **The Constitutional Court of Korea : Transforming the Jurisprudence of the Vortex ?** , Republic of Korea, 1992.

Korean Information Service. **Fact about Korea**, Seoul, The Republic of Korea, 1999.

National Election Commission. **Election Commission**, Republic of Korea, Seoul, 2000.

Press and Information Office of the Federal Government. **Fact about Germany**, Germany, 1998.

The Republic of Korea. **The Constitutional Court**, Seoul, 1996.

สัมภาษณ์ Judge Wee – Soo Han (Director of Research). **The Constitutional Court of the Republic of Korea โดย ดร. ปัญญา อุดชาชน**, 29 July 2003, Seoul, The Republic of Korea, 2003.

The Constitution Act and The Decision of the Constitutional Court

The Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949.

The Constitution of the Republic of Korea 1987.

The Japan Constitution 1994.

Gesetz Über das Bundesverfassungsgericht – BverfGG 1993.

Gesetz Über die politischen Parteien (Parteiengesetz) 1994.

The Constitutional Court Act of The Republic of Korea 1997.

The Political Party Act of The Republic of Korea amendment 2000.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 2, 1, 23 Oktober 1952.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ BverfGE 5, 85, 17 August 1956.