

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560¹

ปริญญ์ โพธิ์เยี่ยม²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของพรรคการเมือง รวมถึงการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งอาจทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในบางกรณีเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและถูกมองว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการร่วมแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองเกินสมควร การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินงานกิจกรรมของพรรคการเมือง อาทิเช่น การให้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง การสั่งเพิกถอนมติของพรรคการเมืองล้วนเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระของพรรคการเมืองในทางอ้อม อีกทั้ง การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเริ่มต้นคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง หรือมีอำนาจในการพิจารณาสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา และยังขัดต่อหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา พรรคการเมืองถือเป็นหัวใจหลักต่อการปกครองในระบอบรัฐสภา พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาการเมืองขึ้น ด้วยเหตุที่ว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกต่อรองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม เป็นกลไกแก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นต่างกันโดยการกำหนดนโยบายตามแนวทาง ๑ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ อรรณพ พจนานุรัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สามารถยอมรับได้³ ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในแนวทางที่บั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมากกว่าเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองนั้น จึงมิใช่ทางออกของการพัฒนาการเมืองการปกครองให้สอดคล้องตรงตามเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 กำหนดว่า “การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงิน การประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ (1)วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ (2)ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย (3)ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการ ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด” จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น การบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องชี้แจงรายละเอียดวงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ รวมถึงการบัญญัติให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย รวมถึงผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย นั้น เป็นปัญหาที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจนคลุมเครือ ส่งผลให้เกิดการตีความในตัวบทบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะวิเคราะห์ได้ว่าความคุ้มค่าของนโยบายนั้น ความคุ้มค่าหมายถึงสิ่งใด จะต้องวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด และบุคคลใดที่จะตัดสินว่านโยบายนั้นมีความคุ้มค่า อีกทั้งความคุ้มค่าดังกล่าวจำเป็นจะต้องเป็นความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการผลักภาระให้แก่พรรคการเมืองจำกัดการกำหนดนโยบายที่ดีต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นการก้าวท้าวความเป็นอิสระของพรรคการเมืองในการกำหนดนโยบายในทางอ้อม

การจะนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงมาปฏิบัติให้เกิดผลได้นั้น พรรคการเมืองนั้น ๆ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในภายในประเทศ และได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล รัฐบาลเป็น ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ

³ สำราญ ทองแพง, “แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทยไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน: ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์เปรียบเทียบกับพรรคชาติไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,2552), หน้า 14-15.

ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพจะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและ นิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เช่น นโยบายประชานิยมของพรรคพลังประชาชนซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล เมื่อปี 2544 โดยมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายบางนโยบายในบางครั้งไม่สามารถถูกตรวจสอบความคุ้มค่าได้โดยในเชิงเศรษฐกิจหรือประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการตามนโยบายแจกเช่นเดียวกับการแสวงหากำไรของการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน จึงไม่สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับการประกอบการธุรกิจของภาคเอกชนได้ ฉะนั้นความคุ้มค่าของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลจึงออกมาในรูปแบบของการให้สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันในสังคม โอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐโดยไม่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคม สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความคุ้มค่าของการดำเนินการตามนโยบายอย่างหนึ่ง อีกทั้ง การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องชี้แจงรายละเอียดของวงเงินที่ใช้และที่มาของเงินที่ใช้ในการดำเนินการตามนโยบายนั้น หาใช่หน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องจัดทำรายละเอียดดังกล่าว เหตุเพราะการที่จะดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้นั้น พรรคการเมืองนั้นจะต้องได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาลเสียก่อน การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาลไม่สามารถนำเงินงบประมาณมาใช้จ่ายได้

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการเริ่มต้นคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74 หรือมีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มิได้กฎหมายกำหนด เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” การที่กฎหมายบัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน มีความคลุมเครือ ส่งผลถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลสามารถตีความได้หมด คำว่าอันควรเชื่อได้ว่า นั้น ในความเชื่อยังไม่ประจักษ์ชัด ยังต้องตีความในความเชื่อ ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนหรือเป็นข้อยุติว่าพรรคการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างแจ้งชัด การที่กฎหมายได้บัญญัติโดยเปิดโอกาส

⁴ สุภัทรชัย สีสะใบ, “เอกสารประกอบการสอนรายวิชา นโยบายสาธารณะ,” ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2565, หน้า 19-20.

ให้มีการยุบพรรคการเมืองได้โดยง่าย กล่าวคือเป็นการเริ่มต้นคดีที่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายไม่ว่าจะเกิดจากองค์กรที่มีอำนาจอย่างคณะกรรมการเลือกตั้ง หรือองค์กรอื่นที่ไม่มีอำนาจโดยตรง หรือปัจเจกชนธรรมดาก็ตาม จนนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบพรรคการเมือง การขาดประสิทธิภาพของการกลั่นกรองคดีขึ้นสู่ศาล อีกทั้งยังขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจมาจากประชาชน องค์กรที่มีอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบมีความจำเป็นจะต้องมีฐานอำนาจมาจากประชาชนเช่นกัน การที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภานั้นเป็นแนวคิดของการปกครองระบบประธานาธิบดีเป็น ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของสากลประเทศทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามสากลประเทศ กล่าวคือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 43 (1) บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ หรือรัฐบาลแห่งสหพันธ์ หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁵ รัฐบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ. 1901 กำหนดให้เป็นอำนาจผู้มีส่วนได้เสียหรืออัยการ และอีกกรณีคือ รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1936 กำหนดให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นส่วนแล้วแต่มีฐานอำนาจมาจากประชาชนทั้งสิ้น แต่ประเทศไทยกำหนดองค์กรอิสระเป็นผู้มีอำนาจ ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งมีฐานอำนาจมาจากประชาชน จึงสมควรได้รับการสนับสนุน และส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งขึ้น ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบจึงต้องเป็นองค์กรที่มีฐานอำนาจมาจากประชาชนเช่นกัน หรือมีความยึดโยงกับประชาชน และมีกระบวนการกลั่นกรองคดีอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการสั่งเพิกถอนมติของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 กำหนดว่า “ในกรณีสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด หรือสมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน เห็นว่ามติของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น ให้มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่ามติใดของพรรคการเมืองขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวได้” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด หรือจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนมีอำนาจยื่นคัดค้าน หรือร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนมติพรรคของตน ซึ่งตนได้สังกัดอยู่ได้นั้น เป็นการขัดต่อหลักการและวิถีทางการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองเป็นการรวมบุคคลที่มีอุดมการณ์เดียวกัน มี

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, “การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) หน้า 4-19.

แนวความคิดทางการเมือง ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประเทศ ในแบบเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง บทบัญญัติดังกล่าวไม่ควรบัญญัติให้มีความสำคัญกับอิสระของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ามติของพรรคการเมืองซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระจากมติพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็งและไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองของรัฐสภา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรค จึงเป็นการทำลายระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นระบบการเมืองแบบรัฐสภา เมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้⁶ เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ลงคะแนนให้ กฎหมายที่สำคัญต่อการบริหารประเทศ รัฐบาลก็จะขาดเสถียรภาพอย่างยิ่ง เพราะฉะนั้น มติพรรคการเมือง ต้องสั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตามหลักการและหลักทฤษฎี โดยจะต้องยึดมติพรรคเป็นสำคัญ มิใช่ อิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการพิจารณาสั่งให้พรรคการเมือง สิ้นสภาพ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 91 กำหนดว่า “พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ 1) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องภายใน เจ็ดวัน หรือนับแต่จดทะเบียนภายในหนึ่งปีมีสมาชิกต่ำกว่าห้าพันคนและไม่สามารถหาสมาชิกให้มีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่จดทะเบียน 2) ภายหลังจดทะเบียนมีสมาชิกต่ำกว่าห้าร้อยคน ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน 3) ภายหลังมีสาขาพรรคครบถ้วนแล้วต่อมาสาขาพรรคเหลือไม่ถึงภาคหนึ่งสาขา เป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี 4) ไม่มีการประชุมใหญ่ หรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นระยะเวลา ติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย 5) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน 6) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย 7) เลิกตามข้อบังคับ”

การสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า ด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ให้ถือว่าการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรานี้เป็นการ “ถูกยุบ พรรคการเมือง” กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรคพรรคการเมือง นั้น สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งยุบ

จากการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 91 (1) (2) (3) จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้เป็นการเร่งรัดและ บังคับพรรคการเมืองให้ปฏิบัติตามได้เงื่อนไขและเงื่อนไขกำหนดเวลา อีกทั้งบทบัญญัติข้างต้นเป็นการ บัญญัติกฎหมายที่เป็นการก้าวก่ายการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเกินสมควร กระทั่งต่อการพัฒนา พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง โดยเหตุการณ์สิ้นสภาพความเป็นพรรค

⁶ พัฒนะ เรือนใจดี, กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง LAW ON POLITICAL PARTIES LAW 3125 (LAW 3052), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564), หน้า 161.

การเมืองตามมาตรา 91 (1) (2) (3) เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข และหลักเกณฑ์กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ และกีดกันมิ ให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมได้โดยง่าย และมีผลสภาพบังคับหากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานภาพความเป็นพรรคการเมืองอย่างร้ายแรง จึงทำให้พรรคการเมืองมีแนวโน้มที่ จะสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้โดยง่าย

รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยข้ออ้างของพรรค การเมืองที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด จนทำให้พรรคการเมืองที่อยู่ ภายใต้งานเงื่อนไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวต้องสิ้นสภาพทุกกรณี จึงเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ คณะกรรมการเลือกตั้ง ในการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนเกินสมควร เกิดผล อย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในทางการเมือง ไม่ สอดคล้องกับระบบรัฐสภาและตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค การเมือง

การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญากติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง⁷ ส่งผลทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว และ ก่อให้เกิดผลทำให้รัฐต้องยอมรับข้อผูกพันในฐานะที่รัฐ ยินยอมผูกพันตน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา ICCPR ได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ รับรองความเสรีในเจตจำนงทางการเมืองของ ประชาชน และห้ามรัฐ กลุ่มหรือ บุคคลใดตีความกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิตามที่กำหนดในสนธิสัญญานี้ นอกจากนี้ ยังได้รับรองการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในสมาคมโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพใน การรวมกลุ่มเข้ากับสิทธิเลือกตั้ง และสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และ เสรีภาพในการแสดงออก จึงอาจกล่าวได้ว่าสนธิสัญญานี้ได้วางหลักการที่ครอบคลุมไปถึงสิทธิ และเสรีภาพ ทางการเมืองในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเป็นสิทธิ และเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานไว้ หากพรรคการเมือง ต้องถูกยุบพรรคด้วยวิธีการที่ขัดต่อสนธิสัญญา ICCPR ประกอบกับการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองใน ประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากพรรคการเมืองไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามบทบัญญัติตาม มาตรา 33 (1) (2) ที่กำหนดเงื่อนไข เงื่อนไขในการดำเนินการของพรรคการเมือง ทำให้สิ้นสภาพตามมาตรา 91 (1) (2) (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 และการที่ มาตรา 91 วรรคท้ายให้ถือว่า การสิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรา 91 เป็นการ “ถูกยุบพรรคการเมือง” ด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ มีความกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพทางการเมืองจนเกินไป

⁷ คลังความรู้สิทธิมนุษยชน. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR).[ออนไลน์].จากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว็บไซต์ : <https://www.nhrc.or.th/th/International-obligations/2385> .

จึงไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญา ICCPR ที่ได้กำหนดไว้ และด้วยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนใดๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของสนธิสัญญา ICCPR

ดังนั้นแล้วเพื่อให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการยกเลิก หรือแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายบางประการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 57

เดิม มาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงินการประกาศโฆษณา นโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
- (2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย
- (3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อเสนอแนะให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 57 เนื่องจากหน้าที่ในการชี้แจงที่มาของงบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่ต้องแถลงต่อรัฐสภา และการดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคุมอย่างเคร่งครัดไว้อยู่แล้ว จึงไม่ควรบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพิ่มภาระให้กับพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะให้พรรคการเมืองต้องชี้แจงรายละเอียดในการกำหนดนโยบายตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 อีก

อีกทั้ง ในการควบคุมตรวจสอบความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย รวมถึงผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย นั้น เป็นปัญหาที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ส่งผลให้เกิดการตีความในตัวบทบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะวิเคราะห์ได้ว่าความคุ้มค่าของนโยบายนั้น ความคุ้มค่าหมายถึงสิ่งใด จะต้องวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด และบุคคลใดที่จะตัดสินว่านโยบายนั้นมีความคุ้มค่า บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่พรรคการเมือง และยิ่งไปกว่านั้นการตัดสินว่านโยบายใดสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ได้ ไม่ใช่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เป็นหน้าที่และอำนาจเด็ดขาดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะตัดสินใจเองว่านโยบายใดที่สมควรนำไปสู่การ

ปฏิบัติจริง เพราะถ้าพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งก็เท่ากับว่าเสียงส่วนใหญ่มีฉันทานุมัติให้นโยบายของพรรคการเมืองนั้นกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการเริ่มต้นคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 92

เดิม มาตรา 92 เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

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

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดผู้มีอำนาจที่เริ่มคดีและผู้มีอำนาจยื่นคดียุบพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ควรมีความขัดแย้งกับประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ต้องให้องค์กรที่มีความขัดแย้งกับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบพรรคการเมืองเพื่อยุบพรรคการเมือง โดยให้คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากนายทะเบียนยื่นต่อรัฐสภาเพื่อมีมติและเป็นผู้ยื่นคำร้องยุบพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประการต่อมาตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” เป็นปัญหาที่บทบัญญัติไม่มีความชัดเจน มีความคลุมเครือ ส่งผลถึงการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ คำว่าอันควรเชื่อได้นั้น ในความเชื่อยังไม่ประจักษ์ชัด ยังต้องตีความในความเชื่อ ยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนหรือเป็นข้อยุติว่าพรรคการเมืองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างแจ้งชัด

ขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (2)

มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แก้ไขเป็น “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นรัฐสภาเพื่อมีมติยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น”

มาตรา 92 วรรคหนึ่ง (2) แก้ไขเป็น “กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงแห่งรัฐ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างร้ายแรง”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการสั่งเพิกถอนมติของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 42

เดิม มาตรา 42 ในกรณีสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งคนใด หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน เห็นว่ามติของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ให้มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยว่ามติใดของพรรคการเมืองขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวได้

ขอเสนอแนะให้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 42 เนื่องจากการไม่เคารพมติของพรรค คือ ขัดขวางต่อความเป็นเอกภาพของพรรคและเสถียรภาพทางการเมือง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคที่ตนสังกัดอยู่ ถือเป็นการเปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในการลงมติด่าง ๆ ที่ตนมีอำนาจตัดสินใจได้ โดยไม่รับผิดชอบต่อประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะไม่ระบุว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรค แต่การปฏิบัติตามมติพรรคก็ถือเป็น “จริยธรรม” ข้อหนึ่งของนักการเมืองที่ต้องมีต่อพรรคการเมืองและประชาชน

รวมถึงยกเลิกการให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการร้องขอเพิกถอนมติพรรคการเมือง ซึ่งหากมีการยกเลิกบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ก็จะมีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเปิดสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เนื่องจากประเทศที่อยู่ในระบบรัฐสภาใช้พรรคการเมืองในการควบคุมรัฐบาล ต้องให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ดังนั้น ต้องไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิสระจากพรรคการเมืองโดยไม่ให้ฟังมติพรรคหรือมีอำนาจฟ้องศาลรัฐธรรมนูญให้เพิกถอนมติพรรคได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งในการพิจารณาสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 91

เดิม มาตรา 91 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(1) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 17 วรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 33 (1) หรือ (2) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา 33 (1) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(3) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา 33 (2) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคละหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(4) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

(5) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(6) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(7) พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับ

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามิกรณีที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิกรณดังกล่าวเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการประกาศการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีเช่นนี้ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพ ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพตามวรรคสองไม่เห็นด้วยกับการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคสอง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรานี้ เป็นการถูกยุบพรรคการเมือง

ขอเสนอแนะให้มีการยกเลิกความในมาตรา 91 วรรคหนึ่ง เฉพาะ (1),(2) และ(3) เนื่องจากกฎหมายการสิ้นสภาพพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีระบบรัฐสภาก่อให้เกิดปัญหาพรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง การที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเวลาเพื่อพัฒนาพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งมีพรรคการเมืองที่หลากหลายซึ่งเป็นเครื่องแสดงถึงการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของพรรคการเมือง และของประชาชนมากเกินไป ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง หากมีการยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 91 วรรคหนึ่ง เฉพาะ (1),(2) และ(3) ก็จะทำให้พรรคการเมืองได้มีเวลาเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองของตนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองเป็นหัวใจหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

เอกสารอ้างอิง

- คลังความรู้สิทธิมนุษยชน. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR).[ออนไลน์].จากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว็บไซต์ : <https://www.nhrc.or.th/th/International-obligations/2385> .
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์. “การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย.” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540).
- พัฒนา เรือนใจดี. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง LAW ON POLITICAL PARTIES LAW 3125 (LAW 3052). พิมพ์ ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2564).
- สำราญ ทองแพง. “แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทยไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน: ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์เปรียบเทียบกับพรรคชาติไทย.” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552).
- สุภัทรชัย สีตะใบ. “เอกสารประกอบการสอนรายวิชา นโยบายสาธารณะ,” ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2565.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560.