

ปัญหากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

สุนิสา โนริยา¹

1. ความเป็นมาและความสำคัญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 45 รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในกรณีที่บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ร่วมกันโดยมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีองค์ประกอบครบตามกฎหมายซึ่งนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนแล้ว พรรคการเมืองนั้นย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเอง โดยต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นเสรีภาพในการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ มีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วม มีเสรีภาพในการกำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกรอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นและที่สำคัญที่สุดคือสิทธิในการดำรงคงอยู่ของพรรคการเมืองที่จะไม่ถูกกฎหมายบังคับให้สิ้นสุดสถานะความเป็นพรรคการเมืองได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามภายหลังการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ก็ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองไปแล้ว 2 พรรค คือพรรคไทยรักษาชาติ และพรรคอนาคตใหม่ รวมถึงประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพจากสาเหตุที่มีจำนวนสมาชิกและสาขาขั้นต่ำไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่แม้จะกำหนดให้มีความสำคัญกับพรรคการเมือง โดยบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่เมื่อ

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พิจารณาความสำคัญของพรรคในขั้นตอนหลังจากที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะตัวแทนของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญได้ให้อิทธิพลและความเป็นอิสระแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวสามารถกระทำหน้าที่ในสภา ขัดแย้งกับมติพรรคที่ตนสังกัดอยู่ได้โดยไม่กระทบกระเทือนถึงความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด อันเป็นการลดความสำคัญของพรรคการเมืองลง แต่รับรองการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แสดงออกถึงอุดมการณ์ที่เปลี่ยนไปจากพรรคของตนได้ ส่งผลให้การคัดเลือกบุคคลในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง แม้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมแต่ก็ไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคว่าจะเลือกคนที่ดีหรือคนที่มีแนวทางเดียวกันเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนพรรคในรัฐสภาได้

จากข้อเท็จจริงและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาการวิจัยหลายประเด็น ปัญหาประเด็นแรกคือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองที่มีสาเหตุมาจากการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่าควรได้รับการวิเคราะห์เนื่องจากเป็นเหตุที่กฎหมายกำหนดโทษสูงสุดอย่างการยุบพรรคการเมือง การพิจารณาปัญหาจากการตีความการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดต้องตีความโดยเคร่งครัดและอย่างแคบ ไม่เช่นนั้นอาจส่งผลให้เสรีภาพการดำรงสถานะอยู่ของพรรคการเมืองถูกกระทบกระเทือนเพราะการยุบพรรคตามบทบัญญัติดังกล่าว

ปัญหาประการต่อมาคือปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพราะเหตุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองเป็นเงื่อนไขของกฎหมายที่จะกำหนดสถานะของพรรคการเมืองว่าจะมีสภาพความเป็นพรรคการเมืองอยู่ต่อไปหรือไม่ เห็นว่าแม้พรรคการเมืองมีความจำเป็นในการรักษาจำนวนสมาชิกและต้องมีสาขาขั้นต่ำ 4 สาขา แต่ลำพังการที่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ควรถึงกับกำหนดโทษให้พรรคการเมืองนั้นต้องสิ้นสภาพไปเลย เพราะยังมีมาตรการอื่นที่เป็นการลงโทษและบังคับพรรคการเมืองต้องหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบได้ดีกว่าการประกาศให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ

ปัญหาสุดท้ายที่เป็นหลักเกณฑ์เรื่องใหม่ซึ่งปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ คือปัญหาเกี่ยวกับวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นหรือการทำไพรมารีโหวตที่กฎหมายกำหนดกระบวนการโดยมีเงื่อนไขซึ่งทำได้ยาก อย่างการจัดตั้งสาขาหรือตัวแทนพรรคในเขตเลือกตั้ง แม้กฎหมายยังไม่ได้บังคับให้ทำอย่างจริงจังแต่ก็มีข้อเท็จจริงที่เกิดกับบางพรรคการเมืองซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาเรื่องเอกภาพภายในพรรคตามมา

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงได้ตั้งคำถามในการศึกษาว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองหรือไม่ และควรมีมาตรการแก้ไขอย่างไรที่จะให้กฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพความเป็นพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ เพื่อช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งให้พรรคการเมืองและสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองได้อย่างแท้จริง

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้น นอกจากการเลือกตั้งจะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญในการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีอีกสถาบันหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ นั่นคือ “พรรคการเมือง” เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยพรรคการเมืองเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกับประชาชนและเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์นั้นไปสู่ การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐ โดยการลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนประชาชนในระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนนั้น การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตลอดจนการเลือกตั้งสมาชิกสภาย่อมต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน เพื่อที่ผู้แทนประชาชนจะเป็นบุคคลที่ประชาชนต้องการให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนตนเองอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (sovereignty) คืออำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน² อำนาจนี้ในทางกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร ปัญหานี้ได้มีนักกฎหมายให้คำอธิบายไว้หลากหลายทฤษฎี ซึ่งทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่มาของแนวคิดในการสร้างหลักสำคัญในการเลือกตั้งได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ (Rousseau) ในหนังสือชื่อ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรือประชาชนอาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยได้โดยอ้อม คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน รูสโซเห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้ อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน”³

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธการพิมพ์, 2530), หน้า 8.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2534), หน้า 46.

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ ซีเอเยส์ (Sieyès) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” โดย “ชาติ” เป็นสิ่งสมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีความเป็นชาติอยู่ แต่หากรวมกันทุกคนแล้วย่อมเกิดความเป็น “ชาติ” ซึ่ง “ชาติ” นี้เป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ซีเอเยส์เห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ ผู้แทนจึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนที่เลือกผู้แทนและผู้แทนมีอิสระที่จะทำการแทนชาติได้เต็มที่

ความสำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

1. บทบาทและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองโดยทั่วไปย่อมมีปรัชญา ความเชื่อ อุดมการณ์ อุดมคติ หลักการ และวิธีการของตนในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. บทบาทและหน้าที่ในการสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค การเมืองมากกว่าปริมาณ ถ้าพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกที่มีคุณภาพมากเพียงพอและสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการชักชวนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองของตน ก็ย่อมจะทำให้พรรคการเมืองนั้นได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคการเมืองจึงต้องมีฐานที่เกิดจาก จำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง

3. บทบาทและหน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง คือการรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาล หรือมิฉะนั้น ก็เข้าไปทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน พรรคการเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สนับสนุน นโยบายของพรรค

4. บทบาทและหน้าที่ในการประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางของประชาธิปไตย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน สามารถแก้ไขได้โดยพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มาศึกษาถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การตกลงร่วมกันทางการเมืองที่ประชาชนหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างสามารถยอมรับและสามารถตกลงกันได้

5. บทบาทและหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน ในความหมายนี้ก็คือ ปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป อาจได้รับการแก้ไขหรือทำให้เกิดผลสำเร็จได้ หากพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ โดยการรับฟังข้อมูลต่าง ๆ จากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป

6. บทบาทและหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาพรรคการเมืองใดที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หรือมิได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารประเทศของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย

7. บทบาทและหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง ในแต่ละวงการ ย่อมมีความต้องการผู้นำที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป การสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นหน้าที่ ของพรรคการเมืองโดยตรง กล่าวคือ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในวงการอื่น ๆ เช่น วงการธุรกิจ ระบบราชการ ภาคประชาสังคม

3. วิเคราะห์สรุปปัญหา

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองที่มีสาเหตุมาจากการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยวิเคราะห์ศึกษาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ สามารถสรุปได้ดังนี้

- ไม่มีกฎหมายระบุเรื่องเงินกู้ไว้ในนิยามของคำว่า “บริจาค” หรือ “ประโยชน์อื่นใด” รวมถึงไม่ได้กำหนดให้เป็นรายได้ของพรรคการเมืองตามมาตรา 62 นอกจากนั้นนิยามในมาตรา 4 คำว่า “บริจาค” ได้ให้ความหมายว่าเป็นการ “ให้” เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เห็นว่าการให้และการกู้ยืมต่างก็เป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกันที่เงื่อนไขและเจตนาภายในของกลุ่มสัญญา คือเป็นการโอนทรัพย์สินให้อีกฝ่ายเหมือนกันแต่สัญญากู้ยืมมีข้อตกลงว่าจะคืน

- มาตรา 72 มีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วม สนับสนุน หรือช่วยเหลือ การกระทำความผิด ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่ามาตรา 72 ต้องการ กันพรรคการเมืองให้อยู่ห่างจาก “การกระทำความผิดอื่น” ที่อาจเกิดขึ้นมาก่อนหน้าการ นำเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมาบริจาค คำว่า “ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หรือ “มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา 72 นั้นจะต้องพิจารณาที่มาของ เงินนั้นก่อนที่จะนำมาบริจาคให้พรรคการเมือง ไม่ได้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย จากวิธีการที่จะนำมาบริจาคให้พรรคการเมือง

- การใช้เพียงเหตุสงสัยมาตั้งเป็นประเด็นหรือข้อหาในการที่จะเชื่อว่า พรรคการเมืองกระทำความผิดตามมาตรา 72 นั้น ย่อมขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เพราะเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างเหตุที่อาจถือว่าเป็นความผิดกับผลที่อาจเกิดจากการกำหนด ความผิดนั้น คือโทษที่พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองจะได้รับ โทษนั้นรุนแรงเกินกว่าที่จะเพียงแค่นำเอา “เหตุอันควรสงสัย” มาบัญญัติไว้ในมาตรา 72

- การกำหนดโทษยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 (3) ที่มีสาเหตุมาจากการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินจำเป็น ทั้งที่หลักการสำคัญของกรณีนี้ก็เพื่อให้พรรคการเมืองรับ บริจาคเงินที่สามารถตรวจสอบได้ว่าชอบด้วยกฎหมาย เพื่อควบคุมการรับบริจาคเงิน ของพรรคการเมือง เห็นว่ายังมีมาตรการที่สามารถบังคับและยุติการรับบริจาคเงินที่ผิด กฎหมายนั้นได้นอกเหนือจากการให้ยุบพรรค ประกอบกับกรณีดังกล่าวไม่ใช่เกี่ยวข้อง กับการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง

ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดโทษยุบพรรคเพราะเหตุนี้จึงเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพราะเหตุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองกระทบต่อสถานะความเป็นพรรคการเมืองที่ได้ถูกรับรองตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้แล้ว เท่ากับเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่มีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกัน ส่งผลให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกพรรคไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะขนาดคุณสมบัติของการสังกัดพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 97 (3)

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น

- พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเรื่องจำนวนสมาชิกพรรคในการจัดตั้งสาขาพรรคและตัวแทนพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งทั้ง 350 เขต เป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก เป็นอุปสรรคของการส่งผู้รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตและยังส่งผลไปถึงวิธีการคำนวณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ส่งผลให้พรรคการเมืองลดลง

- ขั้นตอนการทำไพรมารีโหวตไม่สามารถตัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจในท้องถิ่นกับสมาชิกพรรคที่เป็นฐานคะแนนหลักให้กับผู้ลงสมัครหน้าเก่า เมื่อยังมีเรื่องของอำนาจคนเก่าเข้ามาเกี่ยวข้อง ย่อมก่อให้เกิดความเคลือบแคลงใจแก่สมาชิกหน้าใหม่ที่เป็นผู้สมัครการทำไพรมารี พรรคจึงต้องแบกรับปัญหาที่เกิดจากสมาชิกที่เป็นฐานเสียงของผู้สมัครทั้ง 2 ฝ่ายขัดแย้งกันและตัวผู้ลงสมัครเองที่อาจแสดงจุดยืนถึงความไม่พอใจในการคัดเลือก การทำไพรมารีโหวตทำให้ต้องมีการแข่งขันกันเองของตัวแทนพรรค ไม่มีอะไรที่จะรับประกันว่าผู้ลงสมัครแข่งขันไพรมารีโหวตที่แพ้ไปนั้น จะมีน้ำใจนักกีฬามากพอที่จะกลับมาช่วยเป็นคะแนนเสียงให้กับผู้ที่ชนะไพรมารีโหวตและเป็นตัวแทนพรรคในการสู้ศึกเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคอื่น

4. ข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาหลัก 3 ประการดังกล่าว ผู้ศึกษาอาจแนะนำเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวถูกแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น สร้างความแข็งแกร่งให้ภายในพรรคการเมืองได้ นำไปสู่การใช้อำนาจที่สะท้อนเจตนารมณ์แบบประชาธิปไตยทางผู้แทนได้อย่างแท้จริง

- ปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองที่มีสาเหตุมาจากการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 72 กฎหมายควรกำหนดถึงเรื่องเงินกู้ของพรรคการเมืองไว้ให้ชัดเจน โดยกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้เงินได้ อาจแบ่งประเภทของผู้ให้กู้ว่าเป็นเอกชนหรือสถาบันทางการเงินเช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แล้วกำหนดว่าเงินที่กู้มานั้นจะถือเป็นเงินที่ได้รับบริจาคซึ่งเป็นรายได้หรือจะเป็นหนี้สินของพรรคการเมือง หากกำหนดว่าเป็นรายได้เช่นเดียวกับเงินบริจาค ต้องแก้ไขนิยามคำว่า “บริจาค” ให้ครอบคลุมถึงการให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองด้วย

- ประเด็นการรับบริจาคที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าหมายถึงการได้มาจากกรณีที่ผู้บริจคนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องมีความผิดมาก่อนที่จะได้รับเงินมาและพรรคการเมืองที่รับบริจาคต้องรู้ว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย อันเป็นการคำนึงถึงความมุ่งหมายของมาตรานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความผิดมาตรานี้มีโทษขั้นสูงสุดเทียบเท่าประหารชีวิตอย่างการยุบพรรคการเมือง

- กฎหมายควรยกเลิกคำว่า “หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ตามมาตรา 72 แก้ไขเป็นการใช้ถ้อยคำว่า “มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เท่านั้น

- การกำหนดโทษยุบพรรคการเมือง ควรเป็นกรณีที่พรรคการเมืองกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสภาพพรรคการเมืองเพราะเหตุจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกและสาขาพรรคการเมือง กฎหมายควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขในการรับเงินสนับสนุนจากรัฐ หากพรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกหรือจัดตั้งสาขาได้ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ก็ทำให้ไม่ได้รับเงินสนับสนุนหรือได้รับจำนวนที่ลดลง แทนการกำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เช่นนี้ สิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองและสมาชิกก็จะไม่ได้ถูกระทบกระเทือนหรือไม่เป็นมาตรการที่เป็นผลร้ายเกินกว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายจนเกินไป

- การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ควรจะแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 47 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบใน “เขตเลือกตั้ง” นั้น เปลี่ยนหลักเกณฑ์ให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 145 ที่เมื่อพรรคการเมืองมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองใน “จังหวัด” ใดแล้ว ก็ให้พรรคการเมืองนั้นสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นได้

- การสรรหาบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นหรือไพรมารีโหวต จึงควรจะนำมาบังคับใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญที่พรรคการเมืองสามารถลงโทษสมาชิกพรรคโดยการมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนมติพรรคและไม่รักษาจริยธรรมของนักการเมืองที่ต้องมีต่อพรรคการเมืองและประชาชน อย่างที่เคยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หากการทำไพรมารีโหวตซึ่งให้อำนาจสมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนพรรคที่เพียงแต่มีฐานเสียงหนาแน่น แต่ไม่ได้เป็นการคัดกรองบุคคลที่มีอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับพรรคอย่างแท้จริง ควบคู่ไปกับหลักเกณฑ์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่รับรองอิสระของความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาการควบคุมรักษาความเป็นตัวแทนในเชิงอุดมการณ์และอัตลักษณ์ของพรรคการเมือง

บรรณานุกรม

- ไชยันต์ ไชยพร และสตีล ธนาธิโชติ, “ก่อนการแข่งขันจะเริ่ม : ไพรมารีโหวตกับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562,” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2563 นนทบุรี: เอ.พี.กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์, 2563
- ณรงค์เดช สุโฆยิต, “แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง”, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2534.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, “การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย,” กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ประดิษฐ์ ยมนันท์, การปฏิรูปพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยโดยตรง”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 ตอน 2 สิงหาคม 2541.
- _____. “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ, 2558.
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศและคณะ, การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Principles of Constitutional Law , พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2561.

_____. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ Principles of Constitutional Law , พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิก
รัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทน
ปวงชน กรุงเทพมหานคร: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ, 2555

วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสง
สุทธิการพิมพ์, 2530.

สตีล ธรานานิธิโชติ และธนพันธ์ "ไถ่ประกอบทรัพย์, “ไพรมารีโหวต ความรู้ฉบับปูพื้น”
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2561.