

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง¹

สรวิทย์ อินทร์แก้ว²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองของประเทศไทย รวมไปถึงการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาได้เห็นว่าปัญหาพรรคการเมืองในปัจจุบันยังคงเป็นปัญหาที่มีการโต้เถียงกันค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายหรือมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ทำให้เกิดปัญหาการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ยากขึ้น แต่การยุบพรรคการเมืองกลับง่ายมากขึ้น รวมถึงบทบาทหน้าที่ปัญหาภายในพรรคอีกมากมาย ซึ่งทำให้เห็นว่าข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของพรป.ฉบับปัจจุบันเงื่อนไขค่อนข้างเยอะ และปฏิบัติได้ยากขึ้น ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง มีปัญหาในการบริหารจัดการพรรค ส่งผลให้เกิดความไม่เข้มแข็งของพรรคการเมืองในปัจจุบัน พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่ถือเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อจะได้มีความใกล้ชิดกับประชาชน และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคได้มากขึ้น

จากการศึกษาจึงทำให้เห็นว่ายังมีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่น่าศึกษาอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาในวิจัยฉบับนี้มีอยู่สามประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมืองถือเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อจะได้มีความใกล้ชิดกับประชาชน และนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาเสนอเพื่อสร้างนโยบาย แล้วนำไปปฏิบัติหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามนโยบายนั้น ซึ่งทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคได้มากขึ้น โดยปัญหาบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง คือการที่พรรคการเมืองไม่เห็นความสำคัญของสาขาพรรค และไม่มอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรค รวมทั้งสาขาพรรคในแต่ละพื้นที่มีเงินทุนค่อนข้างจำกัด ขาดความพร้อมด้านพื้นที่และการสนับสนุนจากประชาชน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตั่นศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตั่นศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง พรรคการเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และถึงแม้ประเทศไทยจะมีพรรคการเมืองจำนวนมาก แต่ก็ไม่ค่อยเข้มแข็งเท่าที่ควร ซึ่งปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง ได้แก่ โครงสร้างพรรคยังเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ มีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง และปัญหาทางการเงินหรือเงินสนับสนุนจากรัฐไม่เพียงพอต่อการเข้าถึงพรรคขนาดเล็กได้ ซึ่งสิ่งแรกที่ต้องดำเนินการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง คือ การส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองให้มากขึ้น เพื่อให้มีความใกล้ชิดกับประชาชน และสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ส่งผลต่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองที่ยั่งยืน และมีประสิทธิภาพต่อไป

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการยุบพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยยังคงเผชิญกับปัญหาการยุบพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง ประชาชนให้ความสนใจและมีการแสดงความคิดเห็นอย่างมากมาย โดยปัญหาการยุบพรรคการเมือง ได้แก่ การสิ้นสภาพพรรคการเมืองที่กว้างขวางมากเกินไป และปฏิบัติได้ยาก ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง อย่างเช่นในกรณีกระทำการล้มล้างการปกครองหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย และศาลรัฐธรรมนูญใช้เพียงมติเสียงข้างมากธรรมดาสั่งยุบพรรคการเมืองได้ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทย ต่างจากสถาบันการเมืองของต่างประเทศ ที่กำหนดมติยุบพรรคการเมืองไว้เป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด จึงทำให้การยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยทำได้ง่ายกว่าการยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาพรรคการเมืองข้างต้น และเพื่อให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมือง มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในฐานะตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล ซึ่งทำให้มีความใกล้ชิดกับประชาชน และประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคได้มากขึ้น และมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองมีส่วนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระบบเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อ หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดก็ไม่มีสิทธิที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

1.1 พรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญกับสาขาพรรค คำนึงถึงความพร้อมของสาขา เช่น ความพร้อมเรื่องบุคลากร เงินทุน พื้นที่และประชาชนที่จะให้การสนับสนุนสาขาพรรค โดยเน้นคุณภาพของสาขา

พรรคมากกว่าปริมาณ มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของสาขาพรรคอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เพื่อให้สาขาพรรคมีขีดความสามารถในการดำเนินการและพัฒนาตนเองต่อไปได้

1.2 ควรมีการปรับโครงสร้างองค์กรภายในสาขาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของสาขา และควรมีการจัดโครงสร้างการประสานงานของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง โดยสำนักงานใหญ่พรรคเป็นศูนย์กลางสำหรับการประสานงาน และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การเงิน การแนะนำทั่วไป และหน้าที่อื่น ๆ

1.3 สาขาพรรคควรจัดให้มีการประชุมสาขาพรรคเดือนละหนึ่งครั้งเพื่อให้กรรมการสาขาพรรคและสมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และรายงานผลการปฏิบัติงานให้ที่ประชุมทราบ และเน้นพัฒนาความรู้ความเข้าใจ ทักษะในการปฏิบัติงานและวิสัยทัศน์ ในการดำเนินการและพัฒนาสาขาพรรคแก่บุคลากรของสาขาพรรค

1.4 สาขาพรรคควรมีการจัดการสนับสนุนจากสมาชิกและประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยสร้างความยอมรับ ความน่าเชื่อถือและอุดมการณ์ของพรรค และกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองกับสาขาพรรคในแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคและสร้างนโยบายร่วมกันของพื้นที่ เสนอต่อพรรคการเมืองใหญ่ต่อไป

2. ปัญหาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองของไทยมีลักษณะเป็นพรรคของผู้นำ มีโครงสร้างองค์กรที่อ่อนแอ อุดมการณ์ทางการเมืองไม่ชัดเจน ขาดศักยภาพในการริเริ่มและผลักดันนโยบายพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งแนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืนมากขึ้น พรรคการเมืองสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้ ควรมีแนวทางพัฒนา ดังต่อไปนี้

2.1 ให้สาขาพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่มากขึ้น เพราะสาขาพรรคถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อพรรคการเมือง มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อช่วยเหลือและแก้ไข ปัญหาของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีการเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ถ้ามีสาขาพรรคกระจายตามท้องถิ่นได้ทุกจังหวัด ถือเป็นอีกหนึ่งความเข้มแข็งของพรรคการเมืองที่ยั่งยืน มีประสิทธิภาพ และมีประโยชน์ต่อประชาชนและต่อประเทศเป็นอย่างมาก

2.2 พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถเพียงพอในการรักษาวิสัยทัศน์ของตนมากนัก จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมาย เช่น การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 97 (3) และสิทธิในการให้สมาชิกพรรคพ้นจากสมาชิกภาพดังที่กล่าวมา เป็นต้น

2.3 ควรมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารงานของสาขาพรรคการเมืองให้ครอบคลุมภารกิจสำคัญต่าง ๆ ที่สาขาพรรคการเมืองควรเป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก เช่น งานสำรวจประชามติ งานระดมทุนเข้าพรรคการเมือง งานรณรงค์การเลือกตั้ง และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน เป็นต้น ถ้าพรรคการเมืองสามารถแบ่งโครงสร้างและจัดสรรปันส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความสัมพันธ์ระหว่าง

ประชาชนกับพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมืองที่กระจายอยู่ตามท้องถิ่น ก็จะสามารถสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองต่อไปได้

3. ปัญหาการยุบพรรคการเมือง

ปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยเกิดการยุบพรรคได้ง่ายขึ้น และเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่องซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจและแสดงความคิดเห็นมากมายถึงปัญหาการยุบพรรคการเมืองในขณะนี้ รวมทั้งปัญหาการยุบพรรคการเมืองก็เกิดจากหลายกรณีดังที่กล่าวสรุปข้างต้น โดยผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

3.1 การสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91

- ยกเลิกเหตุสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองตามมาตรา 91 (1) ที่กว้างขวางมากเกินไป และปฏิบัติได้ยาก เพราะพรรคไม่สามารถหาสมาชิกได้ครบ 5,000 คน หรือมีสาขาพรรคครบทุกภาคได้ โดยเฉพาะพรรคเล็ก ๆ จะทำได้ยาก จึงทำให้พรรคการเมืองในประเทศไทยส่วนมากต้องยุบพรรคตามเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง

- ปรับปรุงเหตุสิ้นสุดสภาพตามมาตรา 91 (4) การไม่มีการประชุมใหญ่ หรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยขยายระยะเวลาออกไปเป็นสองปี

3.2 เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน ห้ามสมัครรับเลือกตั้งตลอดไป ในกรณีนี้การยุบพรรคการเมืองไม่ควรตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรค เพราะเกิดจากการกระทำผิดของกรรมการบริหารพรรคบางคน หรือสมาชิกพรรคบางคนหรือนุคคลอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ควรถูกทบทวนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระทำผิดของนิติบุคคลให้มากยิ่งขึ้น เพื่อผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการลงโทษยุบพรรคการเมืองนั้น จะมีเฉพาะผู้กระทำความผิดนั้นและสมควรถูกลงโทษอย่างแท้จริง มาตรา 92 จึงสมควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญจะยุบพรรคการเมืองนั้นได้ ก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองนั้นมีวัตถุประสงค์อันไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

3.3 ศาลรัฐธรรมนูญใช้เพียงมติเสียงข้างมากธรรมดาสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เป็นเกณฑ์ตัดสินที่ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการใด ๆ ที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องตน แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องได้รับความคุ้มครอง ขณะที่ต้องยอมรับฟังจากเสียงส่วนใหญ่ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคมด้วย อย่างไรก็ดี ควรมีการแก้ไขมาตรา 211 จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมากเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด เพื่อความยุติธรรมในการสั่งยุบพรรคการเมือง

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.
- ณรงค์เดช สรุโฆษิต. แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิเคิลไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2555.
- รัชนิกุล อุตระศาสตร์. “ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว. ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และนิคม รัฐอมฤต. (2560). คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564 จาก www.kpi.ac.th.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 13 พฤษภาคม 2562 (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2564 จาก https://www.ect.go.th/ect_th/ect_th/download/article/article_20190515161738.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.
- G.A. Jacobsen & M.H. Lipman. **Political Science**. New York: Barnes and Noble, 1969.