

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เป็นกลไกหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคมนั้นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยสันติวิธีได้ เพื่อที่จะเลือกสรรผู้นำทางการเมืองเข้ามาทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญถึงหลักการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบทบาทของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และกระตุ้นให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งมีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะประชาชน

สำหรับในประเทศไทย นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ปรากฏว่าคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกและเป็นเพียงพรรคการเมืองพรรคเดียวในประเทศไทยในสมัยนั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้มีการอนุญาตจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกหลายพรรคอีกหลายฉบับ อันได้แก่

พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2517

พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2524 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับเหล่านี้ ยังมิได้ก่อให้เกิดผลอย่างจริงจังในการที่จะสร้างกลไกหรือมาตรการในการควบคุมหรือส่งเสริมระบบพรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองในประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาความอู่รูดของพรรคการเมืองเองอันเป็นผลพวง จากการผันผวนทางการเมืองซึ่งทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาอีกทั้งปัญหาของการจัดองค์การทางการเมือง และบทบาทการพัฒนาพรรคการเมืองของกลุ่มนักการเมืองหรือที่เรียกว่า "พรรครัฐสภา" (Parliamentary party) ไปสู่ความเป็น "พรรคมวลชน" (Mass party) หรือพรรคที่มีเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 อันเป็นกฎหมายซึ่งมุ่งวางระบบพรรคการเมืองให้มีความเสถียรภาพและเป็นปึกแผ่น โดยมีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคใหญ่และมีจำนวนน้อยพรรค โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดระบบพรรคการเมืองเช่นว่านั้น อาทิเช่น กำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน และต้องมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนากระจายอยู่ในจังหวัดทั่วประเทศตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง หรือกำหนดไว้ให้ในพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นจำนวนอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้นส่วนมาจากพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยในสภา เป็นผลให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่มีเสียงข้างมากในสภาเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังเพียงพรรคเดียว จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเพียงพอในการบริหารประเทศ

สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น น่าจะมีสาเหตุมาจาก พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 อันเป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

นั้นยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมบางประการในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง
 ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพทางการเมืองในปัจจุบัน อาทิ เช่น
 การตรวจสอบและควบคุมการรับและจ่ายเงินของพรรคการเมือง การจัดระบบ
 พรรคการเมืองให้มีน้อยพรรค หรือการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็น
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ
 ส่งเสริมหรือควบคุมพรรคการเมืองก็ดี สมควรอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษา และ
 วิเคราะห์รวมทั้งเปรียบเทียบกับกฎหมายของพรรคการเมืองของต่างประเทศ เพื่อ
 พิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสม ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
 พ.ศ. 2524 ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เป็นพรรค
 การเมืองใหญ่ มีเสถียรภาพสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ได้อย่างมี
 ประสิทธิภาพต่อไป

สมมุติฐานและ เหตุผลของการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีบทบัญญัติที่เกี่ยว
 กับการส่งเสริมหรือควบคุมพรรคการเมืองยังไม่สอดคล้องกับสภาพทางการเมืองใน -
 ปัจจุบันอันทำให้ระบบพรรคการเมืองประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งไม่
 เอื้ออำนวยให้เกิดความมีเสถียรภาพในทางการเมือง รวมทั้งเสริมสร้างบทบาทของ
 พรรคการเมืองในฐานะ เป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรม
 ทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือบทบัญญัติที่
 เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง ยังไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาระบบ
 พรรคการเมืองของไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของพรรคการเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ และพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 อันเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อหาแนวทาง ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมืองในลักษณะใด จึงจะทำให้การควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาาระบบพรรคการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกำหนดขอบเขตในการทำวิจัย โดยจะศึกษาเฉพาะพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ตลอดจนถึงกลไกหรือมาตรการอันเป็นการส่งเสริมและควบคุมพรรคการเมือง ของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบพรรคการเมืองของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายของไทย จะศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องการกำหนด บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง

วิจัย

วิธีการวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้วิธีวิจัยแบบเอกสาร

(Documentary Research) โดยจะวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของไทยและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นมาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมทั้งเอกสาร บทความ กฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวม - รวบรวม เยียะดต่างๆ แล้วทำการศึกษา วิเคราะห์ เรื่องที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นก็จะ ได้รวบรวมข้อมูลบางส่วนจากการสัมภาษณ์นักการเมือง นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยรวมประมวลกันเข้า เพื่อสร้างแนวทางในการแก้ปัญหาการควบคุม และส่งเสริมพรรคการเมือง

ประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยที่เป็นแม่แบบประชาธิปไตย
2. ทำให้ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง และสามารถนำข้อมูลที่เกิดจากปัญหาต่างๆ มาปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมืองให้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกับนานาอารยประเทศ
3. เพื่อเป็นข้อมูลแก่รัฐบาลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยให้เป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งมีระเบียบวินัย