

เสรีภาพในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

นางสาว วัลลียา ไชยศิริ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๔๗

ISBN 974-17-6446-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**FREEDOM IN ESTABLISHMENT AND
OPERATION OF POLITICAL PARTIES**

MISS WALLEEYA CHAISIRI

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master in Laws**

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-6446-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์ เสรีภาพในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
โดย นางสาววัลลียา ไชยศิริ
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา)

..... กรรมการ
(พล.ต.อ. วาสนา เพิ่มลาภ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล)

วัลลียา ไชยศิริ : เสรีภาพในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (FREEDOM IN ESTABLISHMENT AND OPERATION OF POLITICAL PARTIES)

อ.ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา, ๒๐๑หน้า. ISBN 974-17-6446-4.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในต่างประเทศ ดังเช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประกอบกับเอกสารสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไข

ผลการศึกษาพบว่า แนวความคิดที่เป็นหลักการพื้นฐานของการมีพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องของ เสรีภาพและกฎเกณฑ์ในเรื่องของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการ ความเป็นมา โดยประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกานั้นให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่ จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมารับรอง แตกต่างจากในประเทศเยอรมันที่มีกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดไว้เฉพาะ แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นพบว่ามีความเป็นมาที่แตกต่างจากในประเทศอื่นๆ และเป็นผลให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรค การเมือง เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยง่าย และสร้างหลักประกันไม่ให้พรรคการเมืองยุบ ง่ายเช่นเดียวกัน โดยไม่นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีสมาชิกของ พรรคได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเหตุผลอีกต่อไป แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กลับกำหนดให้หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ๒ แนวทาง คือ (๑) เสนอให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ (๒) เสนอในการยกประเด็นในเรื่อง กฎหมายพรรคการเมืองการขัดรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา ๒๕๕๗

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

458611067 : MAJOR LAWS

KEY WORD: FREEDOM / ESTABLISHMENT / OPERATION / POLITICAL PARTIES

WALLEEYA CHAISIRI : FREEDOM IN ESTABLISHMENT AND OPERATION OF POLITICAL PARTIES.. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 201 pp. ISBN 974-17-6446-4.

This thesis aims to analyze the conflict of the Political Act, concerning the establishment and dissolved a political party. And the intendment of the Constitution of the Kingdom of Thailand. To understand the concept of Political Party, studying the document of Britain, the United State, and Germany reflects the mission of their Constitutions and the organic laws.

The study found that the basic concept of a political of a political party establishment in each country is varies. Any how, it is based on the development of the role and the freedom of political party belief. The establishment of political party in Britain and the United states is more liberally because enactment is not necessary. On the contrary, Germany has the particular Political Party Acts. The spirit of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand supports the freedom of political party establishment. In case of a party does not send any candidate or its candidates lost their vote, the 1997 Constitution also protects the party dissolved. However, the Political Act has set the role of the establishment, the operation and the dissolved of a political party which are conflict the intendment of the 1997 Constitution. Therefore, this thesis has two solutions. First is to deactivate or to amend unconstitutional law. Second is to submit unconstitutional Political Party Law to Constitution Court for consideration.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Field of study Laws

Academic year 2004

Student's signature.....

Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยตลอด ผู้เขียนจึงขอกราบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บัญบงการ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดข้อเห็นอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ และรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในการจัดทำและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้อย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา และมารดาที่ให้อภัยและให้การสนับสนุนผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่สำนักงานบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนๆ และบุคคลสำคัญผู้เป็นที่รักที่อยู่เคียงข้างคอยให้อภัยไม่ว่าในยามสุขหรือในยามทุกข์ และได้ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเต็มใจและจริงใจเต็มเปี่ยมไปด้วยความรักและความปรารถนาดี

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา และคณาจารย์ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่ ๑	
บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย.....	๕
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	๕
๑.๔ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๕
บทที่ ๒	
แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง	๑๐
๒.๑ ความสำคัญของสถาบันพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย.....	๑๐
๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพกับการจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๑๑
๒.๓ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๑๒
๒.๓.๑ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองทางรัฐศาสตร์.....	๑๒
๒.๓.๒ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองทางกฎหมายมหาชน.....	๑๖
๒.๔ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในต่างประเทศ.....	๑๗
๒.๔.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ.....	๑๗
๒.๔.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ.....	๒๕
๒.๕ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐.....	๔๖
๒.๕.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองก่อน พ.ศ. ๒๕๗๕.....	๔๗
๒.๕.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองหลัง พ.ศ. ๒๕๗๕.....	๕๑
๒.๕.๒.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ.....	๕๑

	หน้า
๒.๕.๒.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ.....	๕๖
๒.๕.๒.๓ การห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๖๕
บทที่ ๓ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๗๗
๓.๑ ความเป็นมาของการจัดตั้งพรรคการเมืองก่อน พ.ศ.๒๕๔๐.....	๗๙
๓.๒ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองตามแนวทางปฏิรูปการเมือง.....	๗๙
๓.๓ กรอบความคิดเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐).....	๘๔
๓.๔ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค.....	๘๗
๓.๔.๑ การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.....	๘๙
๓.๔.๒ การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ.....	๙๑
๓.๔.๓ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	๙๕
บทที่ ๔ วิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ.....	๑๐๒
๔.๑ วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในอดีตกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑.....	๑๐๒
๔.๑.๑ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗.....	๑๐๒
๔.๑.๑.๑ การจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๑๐๓
๔.๑.๑.๒ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง.....	๑๐๓
๔.๑.๑.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง.....	๑๐๔
๔.๑.๒ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑.....	๑๑๕
๔.๑.๒.๑ การจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๑๑๕
๔.๑.๒.๒ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง.....	๑๑๖
๔.๑.๒.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง.....	๑๑๗

๔.๒ วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และ การยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ.๒๕๔๑กับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ.....	๑๓๓
๔.๒.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมือง.....	๑๓๓
๔.๒.๒ การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง.....	๑๔๓
๔.๒.๒.๑ คุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกพรรค การเมืองหรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง.....	๑๔๓
๔.๒.๒.๒ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งในพรรคการเมือง.....	๑๔๗
๔.๒.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง.....	๑๕๐
๔.๒.๓.๑ เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๔
(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ตาม มาตรา ๖๕(๑).....	๑๕๔
(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน ตาม มาตรา ๖๕(๒).....	๑๕๔
(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปพร้อมกับพรรค การเมืองอื่นตามหมวด ๕ ตามมาตรา ๖๕(๓).....	๑๕๕
(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕(๔).....	๑๕๕
๔.๒.๓.๒ เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่ไม่ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๗
(๑) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕....	๑๖๐
(๒) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖.....	๑๖๑
(๓) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๒๗.....	๑๖๒
(๔) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๓๕.....	๑๖๖
(๕) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒....	๑๗๒
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๗๕
๕.๑ บทสรุป.....	๑๗๕
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๑๘๓

รายการอ้างอิง	๑๘๖
ภาคผนวก	๑๙๔
	รายชื่อพรรคการเมืองที่จัดแจ้งตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑.....	๑๙๕
ประวัติผู้เขียน	๒๐๑



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ ๑	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งพรครคการเมือง.....	๑๐๕
ตารางที่ ๒	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ เรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการของพรครคการเมือง.....	๑๑๐
ตารางที่ ๓	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗ เรื่องหลักเกณฑ์การเลิกหรือยุบพรครคการเมือง.....	๑๑๓
ตารางที่ ๔	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๔, ๒๕๔๑ เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งพรครคการเมือง.....	๑๑๕
ตารางที่ ๕	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๔, ๒๕๔๑ เรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการของพรครคการเมือง.....	๑๒๒
ตารางที่ ๖	ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๔, ๒๕๔๑ เรื่องหลักเกณฑ์การเลิกหรือยุบพรครคการเมือง.....	๑๒๘

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแนกภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่ ๑	สถิติพรรคการเมืองที่จัดแจ้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑.....	๑๕๘
แผนภูมิที่ ๒	สถิติการยุบพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ (ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗).....	๑๕๙



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสังคมมนุษย์นั้น สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันก็คือ การมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมในสังคมของตนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งในสมัยก่อนที่สังคมยังมีขนาดเล็ก ประชากรทุกคนในสังคมสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารงานสังคมของตนได้ แต่เมื่อสังคมมีความซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่มีมากขึ้น เขตแดนที่เคยคับแคบก็กลับขยายออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อรองรับจำนวนประชากร การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสังคมก็เพิ่มมากขึ้น แต่การที่จะให้ประชากรทุกคนมีส่วนร่วมในทางการเมืองดังเช่นที่เป็นมาในอดีตก็เป็นไปได้ยากและมีขีดจำกัด ระบบผู้แทนจึงถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อรองรับการดำเนินการต่างๆ ในสังคม โดยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในสังคมนั้น จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่สมาชิกในสังคมต้องการ แต่ล้าพียงการที่จะให้สมาชิกต่างคนต่างดำเนินการตามหน้าที่ของตนนั้น ย่อมเป็นการทำงานที่ไร้ทิศทางและขาดเอกภาพ อันส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาบ้านเมืองอันเนื่องมาจากไม่มีสถาบัน หรือองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการดังกล่าว ฉะนั้นการแก้ไขปัญหานี้ จึงควรที่จะมีองค์กรหรือสถาบันในการแก้ไขและประสานปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งสถาบันหรือองค์กรที่กล่าวถึงนี้ก็คือ “พรรคการเมือง” นั่นเอง ซึ่งพรรคการเมืองนั้นถือได้ว่าเป็น สถาบันทางการเมือง หรือองค์กรหลัก ที่มีส่วนสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนในการส่งเสริมการพัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าเป็นกลไกที่ทำให้ประชาธิปไตยปรากฏขึ้นจริงในระบบการเมืองในยุคปัจจุบัน

พรรคการเมืองเป็นผลมาจากเสรีภาพของมนุษย์ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และเป็นสิ่งที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองหันไปสู่อำนาจเผด็จการ ถ้าปราศจากพรรคการเมืองเสียแล้ว ก็เป็นเรื่องที่แน่นอนว่า การรัฐประหารหรือการก่อกบฏจะเป็นวิธีการเดียวในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งเป็นการเน้นย้ำที่สำคัญว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ฉะนั้นในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะปฏิเสธหรือไม่รับรองเสรีภาพดังกล่าว

เนื่องมาจากบทแก้ไขมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา^๖ ที่ได้บัญญัติรับรองเอาไว้ จึงทำให้ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันที่ปรากฏใน Bill of Rights ครอบคลุมเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองด้วย ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกา จึงถือว่าเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดลงได้ ส่งผลให้ไม่สามารถมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ที่อาจส่งผลให้เกิดเป็นการจำกัดเสรีภาพขึ้นได้

สำหรับการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งเปิดโอกาสในประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้...”

บทบัญญัติมาตรานี้มีที่มาอันสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยปรากฏตามเอกสารประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ชื่อว่า “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” ที่จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเมืองไทยที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง คือ

“ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

๒. พรรคการเมือง

๒.๑ สภาพปัญหาหลัก

๒.๑.๑ ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคง และไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

๒.๑.๒ ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาค รวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าวยังไม่เพียงพอ และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

^๖ บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บทแก้ไข มาตรา ๙ ได้บัญญัติว่า “การจาระไนสิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่หรือปฏิเสธสิทธิหรือเสรีภาพประการอื่นของประชาชน”.

๒.๑.๓ ในสภาพปัจจุบันพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่าย/ทุนรายใหญ่ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงใดก็ไม่สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

๒.๑.๔ การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคในทุกระณี ทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้อย่างเต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น

๒.๒ หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาข้างต้น

๒.๒.๑ ผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายขึ้นและสิ้นเปลืองน้อยลง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว

๒.๒.๒ ไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคอีกต่อไป แต่อุดหนุนพรรค และผู้สมัครในนามพรรค วิธีการเช่นนี้ไม่ทำลายระบบพรรค ซึ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีความเป็นปึกแผ่น เพราะผู้สมัครในนามพรรค และพรรคการเมืองจะได้เปรียบหลายประการ กล่าวคือ สามารถได้เงินอุดหนุนจากรัฐ สามารถส่งบัญชีรายชื่อได้ ฯลฯ แต่ไม่ปิดกั้นคนที่ลงสมัครโดยไม่สังกัดพรรค ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงพลังลงโทษพรรคที่มีอยู่โดยเลือกผู้สมัครอิสระ หากพรรคที่มีอยู่ไม่ได้รับความศรัทธา

อนึ่ง ผู้สมัครในนามพรรคยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคนั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วการลาออกจากสมาชิกพรรคก็ดี การถูกพรรคมีมติให้ออกก็ดี ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อรักษาวินัยพรรคดังเดิม

๒.๒.๓ การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย อาทิ การตัดสินใจเรื่องสำคัญต้องผ่านที่ประชุมใหญ่พรรค การกำหนดให้มีสาขาพรรค การมีวาระดำรงตำแหน่งในพรรค ฯลฯ การขับสมาชิก อาจอุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พรรคตกอยู่ในอำนาจของผู้นำและนายทุนพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน

๒.๒.๔ การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรคการเมืองโดยถือเกณฑ์ตามจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้นในสภา

๒.๒.๕ การควบคุมการบริหารของเอกชนให้โปร่งใสโดยจำกัดจำนวนเงินและแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และเป็นผู้ตรวจสอบ

๒.๒.๖ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวงเงินที่พรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งทุกครั้ง โดยกำหนดเป็นรายหัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่งสมัครรับเลือกตั้งครั้งนั้น และให้กำหนดวงเงินดังกล่าวในการกำหนดวันเลือกตั้งแต่ละครั้ง (เช่นเดียวกับการวงเงินใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง)

๒.๒.๗ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และผู้บริจาค ประกาศให้สาธารณชนทราบ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความร่วมมือของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เป็นผู้ตรวจสอบทุกปี^๑

จากเอกสารกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายนั้นปรากฏในถ้อยคำที่ว่า

“ผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายขึ้นและสิ้นเปลืองน้อยลง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว”

เหตุที่ต้องมีการกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าสภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองไทยก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายประการที่จำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง อาทิ การบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป และหากพรรคการเมืองใดไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งก็เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรค เป็นต้น

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในมาตรา ๔๗ ที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญก็ยังได้ย้ำเจตนารมณ์นั้นเพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการบัญญัติกฎหมายพรรคการเมือง ไม่ให้รัฐสภาตรากฎหมายนี้ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ว่า

“มาตรา ๓๒๘ นอกจากที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิก หรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนการจัดตั้ง และพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

^๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพฯ : สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐), หน้า ๔๕-๔๖.

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมือง ในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

จากบทมาตรา ๓๒๘ นี้ จะเห็นว่าได้ย้ำให้เห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองต้องรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังปรากฏชัดจากการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

ประการแรก การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

ประการที่สอง การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิก หรือยุบพรรคการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในเรื่องการจัดตั้ง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง พร้อมหลักประกันขั้นต่ำไว้นั้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาของพรรคการเมืองไทยในอดีต ที่ไม่มีโครงสร้างที่มั่นคงและไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองก็ยังไม่เพียงพอ ส่งผลให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ ทำให้การพัฒนาพรรคการเมืองของไทยไม่รุดหน้าเท่าที่ควร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้วางหลักการและมาตรการในทางกฎหมายหลายประการ เพื่อมุ่งหวังให้พรรคการเมืองพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น ให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของมหาชนมิใช่พรรคการเมืองของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเหมือนดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

โดยหลักการที่สำคัญและเป็นประเด็นที่จะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ในเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ.๒๕๔๐) เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้อย่างกว้างขวางขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองของไทยมีลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสถียรภาพแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ปิดกั้นพรรคเล็กพรรคน้อยในการเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ซึ่งได้รับอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ในบทเฉพาะกาล ที่ให้บัญญัติรายละเอียดปลีกย่อยในเรื่องพรรคการเมือง โดยเฉพาะในส่วนของการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองกลับมีปัญหาว່ว่าอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แม้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งพรรคการเมืองจะกำหนดไว้ไม่ยุ่งยาก และเป็นระบบการจดทะเบียนไม่ใช่ระบบจดทะเบียน แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของพรรคการเมืองหลังจากมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองคงอยู่ต่อไปนั้น มีปัญหาว่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีการกำหนดสภาพบังคับของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์บางหลักเกณฑ์ไว้ในลักษณะที่รุนแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นไม่อาจมีอยู่อย่างแท้จริง หากให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง(ในทางเอกสาร)ได้โดยง่าย แต่กลับกำหนดเหตุในการยุบพรรคการเมืองไว้โดยง่ายเช่นกัน ดังปรากฏจากข้อมูลเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบนับถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ ๖ ปี จำนวน ๕๘ พรรคการเมือง ในขณะที่ยังคงมีพรรคการเมืองที่มีสถานะเป็นพรรคการเมืองอยู่จำนวน ๔๑ พรรคการเมือง ในเบื้องต้นจึงมีข้อหาพิจารณาเป็นอย่างไรในเชิงปริมาณว่า จำนวนพรรคการเมืองที่คงอยู่ กับจำนวนพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น พรรคการเมืองที่ถูกยุบมีจำนวนมากกว่า

สำหรับหลักเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้ และหากฝ่าฝืนย่อมเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคการเมืองที่น่าสงสัยว่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะเป็นการกำหนดสภาพบังคับที่น่าจะรุนแรงเกินขอบเขต เช่น

(๑) การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้ ๕,๐๐๐ คน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ กำหนดว่า

“มาตรา ๒๙ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ไม่ปรากฏว่าขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้งในเชิงลายลักษณ์อักษร แต่หลักเกณฑ์นี้ทำให้พรรคการเมืองที่เพิ่งเกิดใหม่ยากที่จะดำเนินการ เพราะโดยสภาพของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ต้องค่อยเริ่มดำเนินการ แต่สภาพบังคับของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ถึงขั้นถูกยุบพรรคการเมือง จากสถิติปรากฏว่ามีพรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุที่ไม่อาจดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙ จำนวน ๒๙ พรรคการเมือง จากจำนวนพรรคการเมืองที่ถูกยุบทั้งหมด ๕๘ พรรคการเมือง ซึ่งเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของพรรคการเมืองที่ถูกยุบทั้งหมด

(๒) การทำรายงานดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กำหนดว่า

“มาตรา ๓๕ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศสาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

การกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนี้ไม่ปรากฏว่าขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้งในเชิงลक्षणอักษร แต่หลักเกณฑ์นี้ไม่น่าจะเป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองถึงขั้นการฝ่าฝืนจะต้องถูกยุบพรรคการเมือง จากสถิติปรากฏว่ามีพรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุนี้จำนวน ๑๒ พรรคการเมืองจากพรรคการเมืองที่ถูกยุบทั้งหมดจำนวน ๕๘ พรรคการเมือง โดยเฉพาะกรณียุบพรรคถิ่นไทย เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ ได้รับการกล่าวขานเป็นอย่างมาก เพราะพรรคการเมืองดังกล่าวมีประชาชนคอยติดตามผลงานอยู่ และหลายฝ่ายก็คาดหวังว่าพรรคนี้ น่าจะเติบโตได้จนถึงขั้นเป็นพรรคทางเลือกที่สามในอนาคต

(๓) การใช้จ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ กำหนดว่า

“มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

การกำหนดให้ต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน แต่ก็ไม่ควรที่จะบัญญัติสภาพบังคับของการไม่ปฏิบัติตามไว้ถึงขั้นยุบพรรคการเมือง จากสถิติปรากฏว่ามีพรรคการเมืองถูกยุบด้วยเหตุนี้จำนวน ๙ พรรคการเมืองจากพรรคการเมืองที่ถูกยุบทั้งหมดจำนวน ๕๘ พรรคการเมือง

นอกจากนั้นในส่วนของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็อาจเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองเติบโตได้ยาก ไม่เสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงและส่งเสริมให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งบทบัญญัติที่อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยจะขอยกตัวอย่างได้แก่

“มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

ห้ามมิให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง”

“มาตรา ๔๒ ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสของตน และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

จากตัวอย่างในสองมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในส่วนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้นอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่เกิดเสรีภาพทางการเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากมาตรา ๒๓ ที่ให้บุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นที่สามารถเป็นสมาชิกและดำรงตำแหน่งภายในพรรคการเมืองได้ โดยไม่ได้กำหนดว่าบุคคลซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแต่อาจได้สัญชาติไทยโดยทางอื่นจะมีสิทธิอย่างไร เพราะว่าแม้จะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแต่บุคคลเหล่านั้นก็ถือได้ว่าเป็นคนไทยเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นในมาตรา ๔๒ ที่กำหนดในเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าแม้กรรมการสาขาพรรคก็จำเป็นที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกรรมการสาขาพรรคที่มีอยู่มีเป็นจำนวนมากในทุกภาคของประเทศ โดยธรรมชาติประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ต้องการดำเนินการใด ๆ ที่มีความยุ่งยาก ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากไม่อยากจะเข้ามาเป็นกรรมการสาขาพรรค และบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ดังกล่าวกำหนดไว้อย่างยุ่งยาก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคของประชาชน (Mass Party) ซึ่งมีการเติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเกิดมาจากความต้องการของประชาชน การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้อย่างยุ่งยาก อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองเติบโตได้ยากและไม่ได้รับการเสริมสภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

ในส่วนของการยุบพรรคการเมืองนั้น มีประเด็นปัญหาที่สำคัญว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พรรคการเมืองถูกยุบง่ายเกินไป ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่พรรคการเมืองต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีที่ผ่านมาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี การที่พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และการที่พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อเป็นเช่นนี้แม้ว่าจะให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากเท่าใด พรรคการเมืองก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ ดังนั้นในวิถยานิพนธ์เล่มนี้ จึงจะได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาของความไม่สอดคล้องดังกล่าว และหาแนวทางในการแก้ไข เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ต่อไป

๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (พ.ศ.๒๕๔๑) กลับกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างเข้มงวด ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- (๑) เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง
- (๒) เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การดำเนินการและการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๓) เพื่อวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) ในส่วนเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (๑) ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง
- (๒) ทราบถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (๓) ทราบถึงความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

บทที่ ๒

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

๒.๑ ความสำคัญของสถาบันพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

การปกครองในระบบประชาธิปไตย เป็นไปไม่ได้ที่จะให้ราษฎรทุกคนใช้อำนาจอธิปไตย หรือแสดงความคิดเห็นใดๆ ได้โดยตรง เนื่องมาจากปัจจุบันรูปแบบของรัฐต่างๆ มีขนาดใหญ่ มีประชากรเป็นจำนวนมากและการดำเนินงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน จึงจำเป็นที่จะต้องให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนมากระทำการกิจการต่างๆ ภายในรัฐแทนตน แต่การที่ประชากรต่างคนต่างเลือกผู้แทนของตนนั้น ย่อมจะไม่เป็นผลดี เนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านแนวความคิดและอุดมการณ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะผลเสียในทางเศรษฐกิจ โดยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา เพื่อรวมกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกัน เพื่อที่จะดำรงรักษาหรือได้มาซึ่งประโยชน์ได้เสียที่ตนต้องการ แม้ว่าจะแตกต่างกันในหลักการย่อยๆ ก็ตาม และพรรคการเมืองนี้ก็จะป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยให้การดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีความเห็นร่วมกัน กล่าวคือ ราษฎรย่อมจะมีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนตามความประสงค์ของตน โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับตน เพื่อเป็นตัวแทนไปทำหน้าที่นิติบัญญัติให้มากที่สุด และถ้าสมาชิกของตนได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นฝ่ายข้างมากในสภาแล้ว ย่อมจะมีโอกาสได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ฉะนั้นการมีพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต่อการปกครองระบอบที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นวิธีการอย่างเดียวกันที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินกิจการไปได้โดยราบรื่นและโดยมีสมรรถภาพ ถ้าไม่มีพรรคการเมือง รัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นมาย่อมไม่สามารถทราบได้ว่าในขณะหนึ่งๆ รัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเสียงข้างมากหนุนหลังอยู่หรือไม่ รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะที่ไม่แน่นอนและไม่กล้ากระทำการกิจการลงไป เพราะคอยระแวงสงสัยว่าสมาชิกข้างมากจะไม่เห็นพ้องด้วยและลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ถ้ามีพรรคการเมือง รัฐบาลย่อมรู้สึกว่ามีฐานะมั่นคง ทราบที่รัฐบาลดำเนินนโยบายตรงตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนอยู่

นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองยังทำให้สามารถแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากการที่รัฐบาลซึ่งได้รับเสียงข้างมากในสภา อาจใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบธรรม จนท้ายที่สุดอาจถึงอาจเป็นการใช้อำนาจเผด็จการก็ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการที่ฝ่ายค้านจะสามารถทำหน้าที่ได้บรรลุผลก็จำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพราะถ้าให้ผู้แทนราษฎรแต่ละคนทำการ

คัดค้านรัฐบาลตามใจชอบ ก็จะเป็นการสักแต่ว่าค้าน และการค้านนั้นก็จะมีน้ำหนักเพียงพอ แต่ถ้ามีพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านเกิดขึ้น พรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ฝ่ายค้านก็ต้องค้านด้วยความรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากว่าหากฝ่ายรัฐบาลแพ้ พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านก็อาจได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนในการเลือกตั้งคราวต่อมาก็ได้ นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลมีความสมัครสมานสามัคคี และพยายามดำเนินกิจการบ้านเมืองอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ อันจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคมอย่างมีระเบียบ นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการประกันเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ จึงถือได้ว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ เป็นการปกครองที่อาจกล่าวได้ว่า เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้ ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีสิทธิเสรีภาพในการกระทำการใดก็ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและขัดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวก็เป็นกฎหมายที่ออกโดยความยินยอมเห็นชอบของประชาชน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เมื่อเรากล่าวถึงเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยแล้ว สิ่งที่เป็นหลักการที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ซึ่งเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการแสดงออกทางความคิดของประชาชนหรือกลุ่มคนทั้งหลายในรัฐเสรีประชาธิปไตย ที่มีความคิดเห็นในหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในเรื่องเดียวกัน ไม่ว่าจะเพราะเหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง หรือทางสังคม ก็ตาม ซึ่งพลังความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับการยอมรับและพัฒนาจนกลายมาเป็นฐานสำคัญทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มของตน และพัฒนาเรื่อยมาจนกลายมาเป็นพรรคการเมืองของมวลชนในเวลาต่อมา

จากแนวความคิดดังกล่าว การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการและอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการก่อตัวขึ้นทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศต่าง ๆ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองนี้ยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ บางประเทศจัดให้มีกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองนั้น ซึ่งเป็นไปตามความเป็นมาและ

ข้อจำกัดทางการเมือง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของแต่ละประเทศแต่บางประเทศก็ไม่มีกฎหมายดังกล่าว

๒.๓ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการพัฒนาการเมืองการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวความคิด ที่มาหรือแหล่งกำเนิดของสถาบันพรรคการเมือง เพื่อที่จะทำให้เราเข้าใจถึงความมุ่งหมายของการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองและสามารถนำแนวความคิดดังกล่าวมาปรับให้เหมาะสมกับพรรคการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒.๓.๑ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองทางรัฐศาสตร์

การศึกษาถึงกำเนิดหรือแหล่งที่มาของพรรคการเมืองในทางรัฐศาสตร์นั้น เป็นการศึกษาในเชิงสังคมวิทยา ที่เป็นการพิจารณาลักษณะการรวมตัวกันทางอุดมการณ์ แนวความคิด สภาวะแวดล้อมทางการเมือง ตลอดจนสภาวะทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและที่มาของการกำเนิดพรรคการเมือง โดยศึกษาจากทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง ดังนี้

(๑) แนวความคิดในทางจิตวิทยา เศรษฐกิจและสังคม อุดมคติ และการจัดองค์การ จากแนวความคิดของ Avery Leiserson

Avery Leiserson ได้กล่าวไว้ในหนังสือของท่านชื่อ “Parties and Leiserson” ซึ่งได้อธิบายการเกิดของพรรคการเมืองว่าเกิดจากเหตุผลต่างๆ กัน กล่าวคือ เกิดจากเหตุผลทางจิตวิทยา เศรษฐกิจและสังคม อุดมคติ และการจัดองค์การ ซึ่งได้ก่อให้เกิดทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological Theories) ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองกำเนิดมาจากลักษณะทางจิตวิทยาของมนุษย์ โดยมีแนวความคิดที่ว่ามนุษย์มีความคิดและทัศนคติที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีแนวความคิดที่ตรงกัน โดยมุ่งเน้นในเรื่องจิตวิทยาเป็นสำคัญ^๑

^๑ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔), หน้า ๒๓.

๒) ทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio – Economic Theories) ทฤษฎีนี้เป็นการมองว่า มูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดพรรคการเมือง คือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะ เป็น ปัญหาปากท้อง ความยากจน ชนชั้นทางสังคม เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดพรรคการเมืองตามแนวทางของตน เพื่อที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มของตน^๒ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นผู้นำและปกป้องชนชั้นกรรมาชีพ พรรคทอรั (พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ของอังกฤษในปัจจุบัน) ถือว่าเป็นพวกตัวแทนของชนชั้นราชาที่ดิ้น พวกขุนนาง เป็นต้น

๓) ทฤษฎีอุดมคติ (Ideological Theories) ทฤษฎีนี้อธิบายว่ามนุษย์มีคุณลักษณะพิเศษ คือ มีความคิดสร้างสรรค์ และพยายามแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับความคิดของตนอยู่เสมอ แม้ว่าเมื่อมนุษย์มารวมกันเป็นกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือสังคมก็ตาม ก็จะมี ความคิดของกลุ่มคนที่แตกต่างกันไป พรรคการเมืองจึงมีกำเนิดจากแนวความคิดของกลุ่มคนที่มารวมกันในด้านต่างๆ ตามปรัชญาหรืออุดมคติของสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มนั้น ๆ^๓ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นพรรคที่ยึดถือปรัชญาของมาร์กซิสม์ พรรคเลเบอร์ของอังกฤษ ยึดถืออุดมการณ์ของพรรคสังคมนิยม เป็นต้น

๔) ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กร (Organizational Theories) เป็นการอธิบายว่า พรรคการเมืองมีกำเนิดมาจากการรวมกลุ่มกันของบุคคล เนื่องจากมีผู้นำในทางการเมืองขึ้นมาแล้ว และได้มีผู้นิยมหรือสนับสนุนผู้นำคนนั้นเป็นจำนวนมาก เพราะเชื่อมั่นในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถ ฯลฯ และโดยความนิยมในตัวบุคคลนี้จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น เพื่อจัดระเบียบการดำเนินงานและการให้มีสายงานบังคับบัญชา ก็คือการจัดเป็นองค์กรขึ้นนั่นเอง การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักจะแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำทางการเมืองดังกล่าวหมดอำนาจลงไปหรือถึงแก่กรรม พรรคการเมืองนั้น ๆ ก็มักจะสิ้นสุดลงไปด้วย^๔

(๒) แนวความคิดในการรวมตัวกันภายในและภายนอกรัฐสภา จากแนวคิดของ

Maurice Duverger

แนวความคิดนี้ได้อธิบายว่า การกำเนิดของพรรคการเมืองนั้นมาจากแนวความคิดของรัฐสภา (Parliamentary Theories) โดยเป็นการรวมตัวกันจากภายในและภายนอกรัฐสภา เพื่อประสงค์ที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง

๑) พรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra – parliamentary origins) ตามแนวความคิดนี้ถือว่า พรรคการเมืองมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันนอกรัฐสภา เนื่องจากได้รับอิทธิพลหรือการแทรกแซงจากองค์กรภายนอกอื่นๆ เช่น สมาคมอาชีพต่างๆ สหพันธ์กรรมกร องค์กร

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ศาสนา โดยองค์กรเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น ตัวอย่างเช่น พรรคเลเบอร์ในประเทศอังกฤษ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยมติของสมาชิกสหพันธ์กรรมกร ให้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งและเรื่องรัฐสภาขึ้นเพื่อส่งตัวแทนเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และสมาคมเพเบียนก็มีส่วนในการจัดตั้งพรรคเลเบอร์ โดยช่วยเผยแพร่ปรัชญาในทางสังคมนิยมให้พรรคเลเบอร์ในปี ๑๘๘๙^๕

๒) พรรคการเมืองในรัฐสภา (Inter – parliamentary Origins) โดย Duverger กล่าวว่าพรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภาด้วยก็ได้ โดยเริ่มต้นจากการที่บรรดาสมาชิกรัฐสภาได้รวมกันเป็นกลุ่มในสภาก่อน เนื่องจากมีความจำเป็นในการปรึกษาหารือและการวางแผนดำเนินงานร่วมกับการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและเมื่อผู้แทนเหล่านี้ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยกันจนกลายมาเป็นพวกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน เช่นในกรณีของรัฐสภาฝรั่งเศส ในปี ๑๗๘๙ โดยได้เกิดกลุ่มบริตัน (Breton) ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ผู้แทนคนหนึ่งจากเมืองบริตันได้เช่าห้องในร้านกาแฟและจัดให้มีการประชุมในกลุ่มผู้แทนที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อใช้ในการต่อสู้ในสภาและเป็นการรักษาผลประโยชน์ท้องถิ่น

(๓) แนวความคิดในการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลจากวิกฤตการณ์ต่าง ๆ และจากสภาวะแวดล้อมทางการเมือง จากแนวคิดของ Joseph La Palomvara และ Myron Weiner

แนวความคิดนี้เป็นการก่อตัวของทฤษฎีที่มีที่มาจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสโมสรทางการเมือง ซึ่งเกิดจากวิกฤตการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการต้องการอำนาจทางการเมือง และความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นผลมาจากสภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่มีผลทางการเมือง ดังนี้

๑) ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน (Institutional Theories) โดยทฤษฎีนี้กล่าวว่าพรรคการเมืองเกิดมาจากการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือสโมสรทางการเมือง เช่น สโมสรเบรตัน (Breton Club) ซึ่งได้รวมตัวกันเป็นคณะบุคคลจาโคแบง (Jacobins) ในระหว่างการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ในปีคริสต์ทศวรรษที่ ๑๘ ในประเทศอังกฤษเองก็มีสโมสรทางการเมืองและกลุ่มพวกขุนนางเกิดขึ้นมากในศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งในที่สุดสโมสรหรือคณะบุคคลเหล่านี้ก็ได้กลายมาเป็นพรรคการเมืองในเวลาต่อมา^๖

๒) ทฤษฎีว่าด้วยประวัติศาสตร์และสถานการณ์ (Historical – situational Theories) โดยทฤษฎีนี้ถือว่า พรรคการเมืองเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่^๗

^๕ วิทยา นภาศิริกุลกิจและสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพมหานคร: กิ่งจันทร์การพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๑๖-๑๗.

^๖ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า ๒๓.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ก. วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมให้อำนาจ (Legitimacy crisis) อันเนื่องมาจากการที่ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรมในการได้รับบริการต่างๆ ของรัฐ สืบเนื่องจากความไม่ชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล จึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีความเปลี่ยนแปลง เช่น กลุ่มนักปฏิวัติซึ่งโค่นล้มอำนาจของกษัตริย์ในฝรั่งเศส ปลายศตวรรษที่ ๑๘ ขบวนการนักชาตินิยม โดยเฉพาะในประเทศที่เป็นเมืองขึ้นก็ตั้งขึ้นเพื่อเรียกร้องหรือใช้สิทธิให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเสียใหม่ หรือเปิดโอกาสให้คนพื้นเมืองได้เข้าไปบริหารประเทศ

ข. วิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration crisis) เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมให้อำนาจ ตามที่กล่าวไว้ในข้อ ก. เนื่องจาก เมื่อประชาชนไม่พอใจการทำงานของรัฐบาลและเชื่อว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ จึงรวมตัวกันในกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางเดียวกัน และรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อหาโอกาสจัดตั้งรัฐบาลต่อไป

ค. วิกฤตการณ์อันเกิดจากความต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Participation crisis) โดยในประเทศอิตาลีและเยอรมันนั้น ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงจับกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อมุ่งหวังที่จะเป็นรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา ซึ่งกลุ่มของตนสามารถเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตนได้ตามความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นผลให้เกิดมีการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้น

๓) ทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาการ (Development Theories)

ทฤษฎีนี้กล่าวว่า พรรคการเมืองเกิดจากสภาวะแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากพัฒนาการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ทักษะคติของประชาชนส่วนหนึ่งที่มีต่ออำนาจอาจเกิดขึ้นแล้ว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติทางการเมืองของประชาชนเหล่านั้น ที่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ โดยประชาชนเหล่านั้นเชื่อว่า ตนมีสิทธิที่จะมีและใช้อำนาจ และอาจเกิดจากการที่กลุ่มผู้นำทางการเมือง ที่ต้องการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อตนเองจะได้มีอำนาจ แม้ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ค่อยสนใจต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของตน จากสภาวะแวดล้อมทั้ง ๒ ประการนี้ อาจทำให้ส่วนหนึ่งของประชาชนได้รับการชักจูงให้มีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อที่จะสนับสนุนอำนาจของผู้นำทางการเมืองเหล่านั้น ซึ่งทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาการนี้ มุ่งเน้นเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน โดยมีการพัฒนาความรู้สำนักทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย อาจกระทำโดยผู้นำที่มีอำนาจในทางการเมือง การศาสนา เศรษฐกิจ หรือสังคมก็ได้

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

๒.๓.๒ แนวความคิดในจัดตั้งพรรคการเมืองทางกฎหมายมหาชน

เมื่อกล่าวถึงสิทธิในทางกฎหมายมหาชน ย่อมหมายความว่า ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ ซึ่งฝ่ายที่มีสิทธิก็คือประชาชนในรัฐ ส่วนฝ่ายที่มีหน้าที่อันเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจงย่อมได้แก่รัฐ และเมื่อกล่าวถึงเสรีภาพก็ย่อมหมายถึงบุคคลมีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ โดยรัฐมีหน้าที่เป็นการทั่วไปที่จะไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพ เช่นว่านั้นของประชาชน

อย่างไรก็ดี แม้บุคคลจะมีสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็อาจจะมีการตรากฎหมายมาจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวจะต้องตราขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญนั้นได้จำแนกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น ๒ ประเภท โดยใช้เกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่เป็นตัวกำหนด ซึ่งสิทธิเสรีภาพประการแรก เรียกว่า สิทธิเสรีภาพสัมพัทธ์ หมายถึง สิทธิเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญยอมให้ตรากฎหมายจำกัดขอบเขตได้ อาทิเช่น สิทธิเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพของบุคคลในร่างกาย และสิทธิเสรีภาพของบุคคลในชีวิต เป็นต้น ส่วนสิทธิเสรีภาพประการที่สอง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพสัมบูรณ์ ซึ่งหมายถึง สิทธิเสรีภาพนั้น ๆ รัฐธรรมนูญไม่ยินยอมให้มีการตรากฎหมายจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จะพบว่าอาจเกิดขึ้นได้ใน ๒ กรณี คือ กรณีแรก มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กรณีที่สอง ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่ถือว่าพรรคการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ตามสิทธิธรรมชาติ

อนึ่ง ในกรณีที่พรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ย่อมถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจัดได้ว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอก็คือ ขอบเขตในการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองว่าควรจะมีมากน้อยเพียงใด

ฉะนั้น การศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในทางกฎหมายมหาชน จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นมิติทางกฎหมาย โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงการจัดตั้งพรรคการเมืองจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองว่า แนวความคิดทฤษฎีที่แตกต่างเกี่ยวกับลักษณะการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ได้ส่งผลสะท้อนอย่างไรต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง รูปแบบของพรรคการเมือง และระบบกฎหมายที่รองรับถึงการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองทางรัฐศาสตร์ที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงจุดกำเนิดของ

พรรคการเมืองโดยพิจารณาจากการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองจากเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และแนวความคิดทางการเมืองร่วมกัน

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่มาจำกัดขอบเขตของเสรีภาพดังกล่าว

๒.๔ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการแยกพิจารณาในภาพรวมของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่มีแนวคิดและวิวัฒนาการในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับและถือเป็นแม่แบบให้กับนานาประเทศ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ให้เป็นประโยชน์กับประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในแต่ละประเทศได้กำหนดเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แตกต่างกัน แต่ก็สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

๒.๔.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบการเมืองสมัยใหม่ เนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมและศูนย์กลางของประชาชนที่มีอุดมการณ์แนวความคิดและผลประโยชน์ทางการเมืองสอดคล้องกัน ซึ่งในบางประเทศที่มีวิวัฒนาการในวิถีประชาธิปไตยอย่างยาวนาน สถาบันพรรคการเมืองได้ถือกำเนิดมาจากจิตวิญญาณของประชาชนในชาตินั้น จนอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีปฏิบัติในวิถีประชาธิปไตย และส่งผลให้ประเทศนั้น ๆ ไม่จำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดกฎเกณฑ์ของความเป็นพรรคการเมือง แต่ลักษณะดังกล่าวจะเป็นไปตามจารีตประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมา ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง ๒ ประเทศ คือประเทศ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา

(๑) ประเทศอังกฤษ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่จำเป็นและสำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศของรัฐบาลต่าง ๆ เกือบทั่วโลกได้ดำเนินไปภายใต้ผู้นำพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น อันที่จริงแล้วแม้พรรคการเมืองจะมีความสำคัญต่อการปกครองของประเทศแต่พรรคการเมืองก็เป็นสถาบันที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ การเกิดของพรรคการเมืองเพิ่งจะเริ่มที่ประเทศอังกฤษในปลายศตวรรษที่ ๑๗ นี้เอง และภายหลังจากนั้นความนิยมในระบบพรรคการเมืองจึงแพร่หลายออกไปในประเทศ

ต่าง ๆ ปัจจุบันนี้อาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศประชาธิปไตยแห่งใดในโลกที่จะปราศจากเสียซึ่งพรรคการเมือง^๙

อันที่จริงแล้ว ก่อนที่พรรคการเมืองจะเริ่มปรากฏขึ้นในประเทศอังกฤษ ลักษณะการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวก และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความยาวนานแล้ว ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์มักจะรวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก และเมื่อแต่ละกลุ่มแต่ละพวกมีความคิดเห็นนโยบายสาธารณะไม่เหมือนกัน ลักษณะของการรวมพวกที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้ามจะเกิดขึ้นเป็นธรรมดา^{๑๐} อย่างไรก็ตาม ในสมัยก่อนบรรดากลุ่มบุคคลเหล่านี้มิได้ก่อตั้งองค์การพรรคหรือตกลงกันในหลักการเกี่ยวกับนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอน การรวมตัวกันจึงมีลักษณะเป็นการรวมพวกเพียงชั่วคราวและสลายตัวไป ลักษณะพรรคการเมืองที่แท้จริงจึงยังมิได้เกิดขึ้น^{๑๑}

พรรคการเมืองอังกฤษ มีวิวัฒนาการที่ยาวนาน ย้อนหลังไปถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ (ค.ศ. ๑๖๔๐-๑๖๖๐) ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่การขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาเริ่มรุนแรง และในช่วงระยะเวลานั้นประเทศอังกฤษมี ๒ สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นขุนนางและเจ้าของที่ดินอันมั่งคั่ง และสภาสามัญชน (House of Commons) ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นกลางซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ๆ ขุนนางชั้นรอง ๆ ลงมา และพ่อค้าคหบดี โดยความขัดแย้งดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเพื่อต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในรัฐสภาที่สำคัญเกิดขึ้น ๒ กลุ่ม คือ พวกวิก (Whig) และพวกทอริ (Tory) แต่การรวมกลุ่มของพวกวิกและพวกทอริในช่วงระยะเวลานี้ยังไม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองดังเช่นปัจจุบัน กลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มในรัฐสภาประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อร่วมกันต่อสู้ในเชิงการเมือง การร่วมกันโดยไม่มีหลักการหรืออุดมการณ์ร่วมกันเช่นนี้อาจสลายตัวไปเมื่อใดก็ได้ การจัดองค์กรพรรคการเมืองจึงยังไม่เกิดขึ้น เมื่อกาลเวลาผ่านไปเมื่อสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันบ่อยครั้ง ในที่สุดสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ก็พบว่าความคิดเห็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายกัน การรวมกลุ่มทางการเมืองจึงเริ่มที่จะแน่นแฟ้นขึ้น และทำให้ความแตกต่างระหว่างกลุ่มเริ่มเด่นชัดขึ้น^{๑๒}

^๙ กระทบ ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๑), หน้า ๑.

^{๑๐} Carlton Clymer Rodee, To Hon James Anderson, and Carl Qaimby Christol, **Introduction to Political Science** (Tokyo: Kigakasha Company, 1967), pp. 486-487 อ้างในกระทบ ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า ๒.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

^{๑๒} สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๗), หน้า ๔๖.

ในระยะแรก ๆ พวกวิกได้รับความสนับสนุนจากพวกเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ กลุ่มที่ไม่ยอมรับนิกาย เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า ซึ่งมีอุดมการณ์เศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยม ที่ต้องการให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนพวกทอรันั้นได้รับความสนับสนุนจากบรรดาขุนนางเจ้าของที่ดินที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์อย่างใกล้ชิด กลุ่มศาสนิกนิกาย เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ กลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีในทางการเมือง

พวกวิกและพวกทอรัได้สลับสับเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองและในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่พวกทอรัมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาน้อยลงเป็นผลให้พวกวิกขึ้นมามีอำนาจ โดยช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากพวกวิกได้ให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชนว่าจะขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชนให้กว้างขวางขึ้น และในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ ได้ออกกฎหมายขยายสิทธิเลือกตั้ง เรียกว่า Reform Act ค.ศ.๑๘๓๒ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปทางการเมืองที่สำคัญ^{๑๓} และสาระสำคัญของ Reform Act of ๑๘๓๒ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม (Rotten Borough) ที่เป็นลักษณะการเมืองเล็ก ๆ ที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่กี่คน แต่กลับได้รับการจัดสรรให้มีผู้แทนได้ในขณะในเมืองใหญ่ ๆ และมีประชากรเป็นจำนวนมากกลับไม่มีตัวแทนในสภาสามัญนี้ ซึ่งเป็นระบบที่ไม่ยุติธรรมได้ถูกยกเลิก กล่าวคือ ได้จัดระบบการเลือกตั้งจำนวนผู้แทนให้เมืองที่ยังไม่มีผู้แทนในสภาสามัญ โดยเฉพาะเมืองที่มีประชากรหนาแน่น เช่น กรุงลอนดอน และเมืองอุตสาหกรรมทางภาคเหนือ ซึ่งทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่เมืองและประชากรที่มีภูมิลำเนาในเมืองต่าง ๆ มากกว่าระบบเดิม

ประการที่สอง เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร และออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ก่อนมีการปฏิรูป ค.ศ. ๑๘๓๒ ผู้มีสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นเจ้าของที่ดิน แต่จากการปฏิรูป เป็นผลให้มีการขยายสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินไม่ว่าจะในรูปแบบใด และคุณค่าของทรัพย์สินที่ใช้กำหนดการมีสิทธินั้นไม่สูงนัก ซึ่งทำให้ชนชั้นกลางและชนชั้นกลางขึ้นต่ำสามารถมีสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม ช่างฝีมือและชนชั้นกรมาชีพยังคงไม่ได้รับสิทธิ การขยายสิทธิการเลือกตั้งคราวนี้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก ๕% เป็น ๗.๑% (ประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ คน) ของประชากรทั้งหมด^{๑๔}

การขยายสิทธิเลือกตั้ง ค.ศ.๑๘๓๒ นี้เอง เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ก่อให้เกิดสถาบันพรรคการเมือง และการจัดองค์กรทางการเมืองสมัยใหม่ขึ้นในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป และหลังจาก ค.ศ. ๑๘๓๒ พวกทอรัได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

^{๑๔} Graeme C. Moodie, **The Government of Great Britain** (London : University Paperbacks 1964) pp. 12-13 อ้างในสมบุรณ์ สุขสำราญ, **การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร**, หน้า ๑๘.

อื่น ๆ เพิ่มขึ้น และได้เรียกตัวเองว่า พรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) ที่มีหลักการ คำเสรี และไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในกิจการของตน แต่เนื่องจากในปี ค.ศ. ๑๘๔๖ ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการค้าเสรีและปัญหาการยกเลิกกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร (Corn Laws) ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างพวกคอนเซอร์เวทีฟ ส่งผลให้กลุ่มที่นำโดยเซอร์โรเบิร์ต ฟิล หันมารวมกับพวกวิก และในปี ค.ศ. ๑๘๕๑ พวกวิกได้เรียกตัวเองว่า พรรคลิเบอร์ล (Liberal) และกลายเป็นพรรคลิเบอร์ลในเวลาต่อมา^{๑๕}

ผลของการขยายสิทธิเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๘๓๒ ทำให้พรรคการเมืองจัดตั้งสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) ขึ้น เพื่อจัดการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนอย่างถูกต้อง ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ และถ้าหากพรรคใดสามารถชักจูงให้ผู้สนับสนุนพรรคของตนมาลงทะเบียนได้เป็นจำนวนมาก โอกาสที่พรรคนั้น ๆ จะได้รับชนะในการเลือกตั้งก็มีมากขึ้น และถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการจัดองค์กรสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น^{๑๖}

จากการปฏิรูปทางการเมืองที่สำคัญในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ แม้ว่าจะได้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขยายสิทธิการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลางได้มีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมือง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนได้โดยไม่ถูกแทรกแซง เปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองอย่างสำคัญ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ เป็นแรงผลักดันให้กลุ่มการเมือง เปลี่ยนเป็นรูปพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์กรทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งเป็นกลไกที่นำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น^{๑๗} นอกจากนี้ยังเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองระบบพรรคการเมืองในรัฐสภาในศตวรรษต่อมา

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๘๓๒ ยังไม่อาจจะกำจัดระบบเก่า ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ที่คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงถูกกำหนดโดยทรัพย์สิน ขอบกพร่องดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปการเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ (Reform Act 1867) โดยการปฏิรูปในครั้งนี้เป็นการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางออกไปอีก ระบบการจัดสรรผู้แทนโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากร เป็นเกณฑ์ถูกยกเลิก และให้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรแทน คุณสมบัติการเป็นเจ้าของ

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

^{๑๖} A.H. Hanson and Malcolm Walls, **Governing Britain** (Suffolk : Richard Clay (The Chaucer Press) , Ltd., 1971), p. 44 อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า ๔๗.

^{๑๗} H.A. Hanson and M. Walless *Governing Britain*, pp. 44-45 ; Moodie, op.cit., pp. 12-13 ; Mackintosh, op. cit., pp. 75-78 ; Loewenstein, op. cit., pp. 101-108 อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า ๑๗.

ทรัพย์สินลดลงจากเดิม หัวหน้าครอบครัวและผู้เสียภาษีค่าเช่าบ้านหรือที่ดินไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๐ ปอนด์ก็ได้รับสิทธิเลือกตั้ง จากการปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้รับสิทธิเลือกตั้งจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมเมื่อปี ค.ศ.๑๘๓๒ อีกประมาณ ๒ เท่า^{๑๔}

ภายหลังจากที่มีการปฏิรูปกฎหมายขยายสิทธิเลือกตั้งในปี ค.ศ.๑๘๖๗ ส่งผลให้ประชาชนที่เคยถูกกีดกันมิให้มีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะด้อยคุณสมบัติในเรื่องทรัพย์สินและชนชั้นในสังคม ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต้องขยายข่ายงานและจัดตั้งองค์การของพรรคให้ครอบคลุมเขตเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะได้อุทธรณ์ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใหม่ให้มาสนับสนุนกลุ่มของตนประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อคอยแนะนำและควบคุมให้ผู้สนับสนุนพรรคของตนออกเสียงให้กับพรรคอย่างถูกต้อง การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับความเชื่อถือ และไว้วางใจว่าองค์การของพรรคทำหน้าที่ในนามของบรรดาสมาชิก ด้วยเหตุนี้สมาคมลิเบอร์ลแห่งเมืองเบอร์มิงแฮมจึงได้ริเริ่มให้สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกคนอื่น ๆ ในท้องถิ่นนั้น เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของมวลสมาชิก ซึ่งกล่าวได้ว่าสมาคมดังกล่าวของเบอร์มิงแฮมมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน และปรากฏว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีมาก พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้ดำเนินรอยตาม ในที่สุดสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้กลายเป็นองค์การสาขาพรรคที่สนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งประจำเขตเลือกตั้งภายในประเทศ^{๑๕}

วิวัฒนาการขั้นต่อมาของการจัดองค์การพรรคการเมืองก็คือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้จัดตั้งสหภาพคอนเซอร์เวทีฟและสหพันธ์สมาคมแห่งชาติ (National Union of Conservative and Constitutional Association) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนเป็น National Union of Conservative and Unionist Associations ขึ้นในปี ค.ศ.๑๘๖๗ เพื่อให้องค์กรนี้เป็นศูนย์กลางร่วมมือและประสานงานการปฏิบัติกิจกรรมระหว่างสมาคม (สาขา) ของพรรคในระดับเขตเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรค และเพื่อส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมดังกล่าวขึ้นในท้องถิ่นที่ยังไม่มีสมาคมท้องถิ่นของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ พรรคนี้ได้วิวัฒนาการเป็นสาขาพรรคประจำท้องถิ่นของพรรคอี ๔ ปี ต่อมา (ค.ศ.๑๘๗๑-๑๘๗๒) ผู้นำพรรคคอนเซอร์เวทีฟชื่อ ดิสเรลลี (Disraeli) ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง (Central Office) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพรรคนั้นขึ้น โดยการจัดองค์การของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเช่นนี้ ทำให้พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.๑๘๗๔ และผู้นำพรรคคนต่อ ๆ มาได้อาหลักการจัดองค์การของพรรคเป็นแบบอย่างต่อมา

ส่วนพรรคลิเบอร์ลันนั้นได้จัดตั้งสมาพันธ์ของพรรคระดับชาติ (National Liberal Federation) ตามแบบสำนักงานกลางของพรรคคอนเซอร์เวทีฟในปี ค.ศ.๑๘๗๗ อย่างไรก็ดี แม้

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

พรรคเลเบอร์จะมีการจัดองค์การพรรคระดับชาติคล้ายคลึงกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ในเรื่อง ส่วนประกอบและการจัดให้มีการประชุมประจำปีก็ตาม แต่แนวความคิดว่าจะให้องค์การนี้และ หัวหน้าพรรคมีบทบาทในกิจกรรมของพรรคไม่เหมือนกัน ส่วนพรรคสหภาพของพรรคคอนเซอร์เวทีฟพร้อมที่จะให้ผู้นำพรรคมีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย พรรคเลเบอร์ต้องการให้นโยบายต่าง ๆ มาจากการตัดสินใจของสมาพันธ์ของพรรค^{๒๐}

ดังนั้น ก่อนจะสิ้นคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙ ลักษณะสำคัญที่เป็นลักษณะของพรรคการเมืองในความหมายสมัยใหม่ได้มีอยู่เกือบพร้อมมูลในสหราชอาณาจักร นั่นคือ มีตัวแทนของพรรคประจำเขตเลือกตั้ง มีองค์การพรรคระดับชาติ มีการประชุมประจำปีของพรรค มีศูนย์กลางบริหารของพรรค ยอมรับว่าพรรคจะต้องมีนโยบายของพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ยอมรับว่าหัวหน้าพรรคมีบทบาทพิเศษที่จะต้องปฏิบัติ รวมถึงมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าลูกพรรคอื่น ๆ

ในช่วงของการวิวัฒนาการระยะนี้ พรรคเลเบอร์เริ่มเกิดความขัดแย้งภายในพรรค กลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Union) ซึ่งรวมอยู่ในพรรคเลเบอร์เริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๙๓ กลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดสังคมนิยมและสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) ซึ่งต้องการจะยกระดับความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมกร และต้องการจะมีผู้แทนในรัฐสภาเป็นของตน การรวมอยู่ในพรรคเลเบอร์ซึ่งยึดหลักเสรีนิยม ทำให้กลุ่มสังคมนิยมไม่อาจดำเนินนโยบายของพรรคให้เป็นไปในแนวทางที่ตนปรารถนาได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับความต้องการในการแปรสภาพของสังคมนิยมเป็นสังคมที่เสมอภาค ไร้ชนชั้น อย่างค่อนข้างค่อย ๆ ไป^{๒๑} ความพยายามขั้นแรกของกลุ่มสหพันธ์กรรมกร คือ การรวมกันเป็นคณะกรรมการตัวแทนของกรรมกรเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ความพยายามนี้เริ่มบรรลุผลในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ เมื่อพรรคเลเบอร์ตกลงที่จะแบ่งที่นั่งในรัฐสภาให้ ปี ค.ศ. ๑๙๐๖ กลุ่มตัวแทนกรรมกรได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาถึง ๒๙ ที่นั่ง และได้ประกาศแยกตัวจากพรรคเลเบอร์ การเกิดของพรรคเลเบอร์ถือว่าเป็นแบบอย่างของพรรคการเมืองที่เกิดจากความต้องการของประชาชน มิใช่เกิดขึ้นภายในรัฐสภา ระยะแรก ๆ พรรคเลเบอร์มีการจัดองค์การในลักษณะสหพันธ์ที่ไม่มีระเบียบมากนัก มีสำนักงานตามท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่ง และมีสมาชิกน้อย จนกระทั่งมีการประชุมใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๑๘ ผู้นำของพรรคชื่อ เฮนเดอร์สัน (Henderson) ได้เสนอแผนการที่มีวัตถุประสงค์จะให้พรรคเลเบอร์เป็นพรรคระดับชาติที่แท้จริง ด้วยการเปิดรับสมาชิกจากบุคคลทั่วไปไม่จำกัด เฉพาะสมาชิกที่เป็นสหพันธ์กรรมกรและองค์การที่ขึ้นกับสหพันธ์กรรมกรเท่านั้น และด้วยการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นในเขตเลือกตั้งเพื่อส่งตัวแทนพรรคสมัครเข้าแข่งขันจำนวนมากที่สุด พรรคเลเบอร์เริ่มแข็งแกร่งขึ้นจนในที่สุดในปี ค.ศ. ๑๙๒๔ สามารถได้ที่นั่งในรัฐสภาเกือบเป็น ๒ เท่าของพรรคเลเบอร์ (ซึ่งได้ ๔๐ ที่นั่ง) พรรคเลเบอร์จึงเสื่อมความสำคัญลง และตั้งแต่ปี ค.ศ.

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘-๔๙.

^{๒๑} พงศทิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว., **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ**, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖๓.

๑๙๔๒ ไม่อาจจะแข่งกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟหรือพรรคเลเบอร์ได้ และการต่อสู้ทางการเมืองตั้งแต่นั้นมาก็เป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคเลเบอร์กับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ^{๒๒}

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษแล้วจะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของการเป็นพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากการรวมกันของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของ Maurice Duverger โดยกลุ่มการเมืองนี้ได้แก่พวกวิกและพวกทอรี แต่การรวมกลุ่มในระยะนี้ยังมีได้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองเหมือนดังเช่นปัจจุบัน แต่เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และเป็นการรวมกันโดยไม่มีหลักการ อุดมการณ์ซึ่งอาจจะสลายไปเมื่อใดก็ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นก็พบว่าตนมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะทางการเมือง สังคม และทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดการรวมตัวกันแน่นแฟ้นมากขึ้นและความแตกต่างระหว่างกลุ่มก็เริ่มเห็นได้อย่างเด่นชัด ซึ่งในระยะต่อมากลุ่มการเมืองสองกลุ่มนี้ได้ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจทางการเมือง แต่ช่วงสำคัญที่ก่อให้เกิดเป็นสถาบันพรรคการเมืองและการจัดองค์กรทางการเมืองก็คือ ช่วงที่พวกวิกได้เข้ามามีอำนาจและได้ออกกฎหมายขยายสิทธิเลือกตั้ง ที่เรียกว่า Reform Act ๑๘๓๒ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปทางการเมืองที่สำคัญ เนื่องจากได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งในระยะต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมเพื่อลงคะแนนพรรคการเมือง อันเป็นผลมาจากการออกกฎหมายขยายสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว และเป็นการเริ่มต้นที่สำคัญในประการต่อมาของการจัดองค์กรสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษนั้นมิมีวิวัฒนาการเป็นเวลายาวนาน และเกิดจากการรวมกลุ่มของคนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน มีอุดมการณ์ร่วมกันและพัฒนาต่อมากลายเป็นสถาบันพรรคการเมือง แม้ว่าการรวมกลุ่มกันในรัฐสภาอาจจะไม่ใช่เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ภายหลังการก่อตั้งพรรคเลเบอร์ก็เป็นแบบอย่าง que แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองอังกฤษก็ยังมีพรรคการเมืองที่เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เกิดขึ้นภายในรัฐสภา

(๒) ประเทศสหรัฐอเมริกา

พรรคการเมืองสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืององค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ ๑๙ แต่ในระยะแรกเริ่มความนิยมในระบบพรรคยังไม่เป็นที่แพร่หลายจนกระทั่งในระยะศตวรรษที่ ๑๙-๒๐ ประชาชนชาวอเมริกันเริ่มนิยมการมีระบบพรรคการเมืองขึ้นมาก และแพร่หลายออกไปตามลำดับ ปัจจุบันพรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองและการปกครองของประเทศ สำหรับการเกิดพรรคการเมืองใน

^{๒๒} H.A. Hanson and M. Walless *Governing Britain*, pp. 44-45 ; Moodie, *op.cit.*, pp. 12-13 ; Mackintosh, *op. cit.*, pp. 75-78 ; Loewenstein, *op. cit.*, pp. 101-108 อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*, หน้า ๔๙.

สหรัฐนั้น ชาวอเมริกันมิได้นำแบบอย่างพรรคการเมืองมาจากประเทศอังกฤษ หากแต่ว่าระบบพรรคได้เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการตามแบบอย่างของตนเองโดยเฉพาะ สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือแม้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ และมีการปกครองเป็นของตนเองแล้ว ประธานาธิบดียอร์จ วอชิงตัน ได้บริหารประเทศโดยปราศจากระบบพรรค ยิ่งกว่านั้น ประธานาธิบดีวอชิงตันและผู้นำประเทศคนอื่น ๆ ก็ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายระหว่างนักการเมือง และไม่ต้องการให้เกิดมีพรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล แต่พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นในระยะนั้น^{๒๓}

แนวความคิดที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา มีจุดกำเนิดมาจากความขัดแย้งของกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการรับรองร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ กล่าวคือ หลังจากที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยเมื่อเดือนกันยายน ๑๗๘๗ และต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ไปให้มลรัฐต่าง ๆ ๑๓ มลรัฐในขณะนั้น ให้สัตยาบันรับรองตามที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องมีมลรัฐต่าง ๆ อย่างน้อย ๓ ใน ๔ ให้สัตยาบันรับรองเสียก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ในระยะนี้เองได้เกิดความเห็นที่แตกแยกกันออกเป็น ๒ ฝ่ายในหมู่ผู้ที่ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางที่จะจัดตั้งขึ้นมีมากกว่าและเหนือกว่ารัฐสมาชิก ฝ่ายนี้เรียกตนเองว่าฝ่ายเฟเดอรัลลิสต์ (Federalist) และพยายามเรียกร้องให้ประชาชนและมลรัฐต่าง ๆ ให้การสนับสนุนรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งบุคคลสำคัญของฝ่ายนี้ได้แก่ Alexander Hamilton , John Adams , John Jay , James Madison เป็นต้น การเรียกร้องของฝ่ายนี้กระทำในหลายรูปแบบ เช่น การแสดงปาฐกถาในที่สาธารณะ เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ในขณะนั้น เป็นต้น ซึ่งบทความต่าง ๆ เหล่านี้ ต่อมาได้มีการรวบรวมและเก็บรักษาไว้ในห้องสมุดของสภาองเกรส ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในนามว่า The Federalist Papers^{๒๔} ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีความคิดเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจอย่างมากและเหนือกว่ารัฐสมาชิก จะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเสี่ยงต่อการมีรัฐบาลกลางที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชนได้ ฝ่ายนี้จึงไม่เห็นด้วยกับการให้สัตยาบันรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเรียกตนเองว่า ฝ่ายแอนตี้เฟเดอรัลลิสต์ (Anti -Federalist) ซึ่งผู้นำคนสำคัญของฝ่ายต่อต้านสหพันธนิยม คือ Thomas Jefferson ที่ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนที่ ๓ ของสหรัฐอเมริกา^{๒๕}

^{๒๓} William Nisbet, *Chambers Political Parties in a New Nation: The American Experience, 1776-1809* (New York: Oxford University Press, 1963), p.5.

^{๒๔} โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และนรรนิติ เศรษฐบุตตร, *พรรคการเมือง*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๑๑, หน้า ๗๗.

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗.

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่แตกแยกและมีการรวมตัวกันเป็นสองฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายมักมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันก็ตาม แต่ทั้งสองฝ่ายก็ยังมิได้มีการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง แต่ยังคงรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือฝ่าย และมักโต้แย้งกันในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมือง อยู่เสมอ

ความคิดเห็นที่ขัดแย้งในทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย มีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยตลอด แต่ประเด็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นในสหรัฐอเมริกา อย่างจริงจัง คือ ในสมัยของประธานาธิบดี ยอร์จ วอชิงตัน ในปี ๑๗๙๓ โดยในขณะนั้น ทั้งอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน และโทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้ร่วมในคณะรัฐบาลของวอชิงตัน เนื่องจากเจฟเฟอร์สันซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศไม่เห็นด้วยในนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและต่างประเทศ จึงลาออกจากคณะรัฐบาล และรวบรวมสมัครพรรคพวกทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ส่วนแฮมิลตันนั้น ถือได้ว่าเป็นผู้ก่อตั้งพรรค เฟดเดอรัลลิสต์ (The Federalist Party) ซึ่งมีนโยบายที่จะให้ผู้ที่มิฐานะทางการเงินดี ตระกูลดี และเป็นคนดี เป็นผู้ปกครองประเทศ เขาเห็นว่ารัฐบาลที่ปกครองประเทศควรมีผู้นำประเทศที่เข้มแข็ง รวมอำนาจไว้ในส่วนกลางและมีนโยบายที่ค้ำประกันประโยชน์ของชุมชนที่เป็นธุรกิจการค้าเป็นสำคัญ^{๒๖} บรรดาผู้ที่ให้ความสนับสนุนพรรคเฟดเดอรัลลิสต์ ได้แก่ นายธนาคาร นักอุตสาหกรรม นักธุรกิจ ตามลรัฐชายฝั่งทะเล สำหรับเจฟเฟอร์สันนั้นได้รวบรวมพรรคพวกก่อตั้งพรรคฝ่ายตรงข้ามใช้ชื่อว่า พรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ (The Anti-Federalist Party) พรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ของเจฟเฟอร์สันมีนโยบายที่จะให้ความเสมอภาคแก่ประชาชน และต้องการให้มีการกระจายอำนาจในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้มีสภาพนิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจ นโยบายในการปกครองของพรรคมุ่งค้ำประกันถึงประโยชน์ของพ่อค้ารายย่อย กรรมกร ชาวนาและชาวไร่เป็นสำคัญ^{๒๗} ดังนั้นกำลังสำคัญของพรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ จึงได้แก่ ชาวนาและชาวไร่ที่ประกอบกรกสิกรรมอยู่ตอนในของประเทศเป็นสำคัญ

ภายหลังจากที่ได้จัดตั้งในรูปแบบของพรรคการเมืองแล้ว ทั้งสองพรรคต่างก็ได้มีการรณรงค์เพื่อแข่งขันทางการเมือง นับตั้งแต่ ปี ค.ศ.๑๗๙๒ เพื่อช่วงชิงตำแหน่งรองประธานาธิบดีในสมัยที่ ๒ ของประธานาธิบดีวอชิงตัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้กันทางการเมือง ในแนวทางของการส่งคนเพื่อสมัครรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งเพื่อเข้าไปบริหารงานใน

^{๒๖} William Ebenstien et. al, **American Democracy in World Perspective.** (New York: Harper and Row, Publishers, 1967), p.317 อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ, (ผู้รวบรวม) **พรรคการเมืองต่างประเทศ,** หน้า ๓.

^{๒๗} Ibid, pp.317-318 อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) **พรรคการเมืองต่างประเทศ,** หน้า ๔.

ฐานะรัฐบาลและปกครองประเทศ โดยการชิงชัยทางการเมืองนี้เพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นับตั้งแต่ประธานาธิบดี จนกระทั่งถึงตำแหน่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ^{๒๘}

อย่างไรก็ตามในระยะแรก ๆ พรรคแอนตี้เฟดเดอรัลลิสต์ของเจฟเฟอร์สัน ยังไม่สามารถเอาชนะพรรคตรงข้ามได้ โดยแพ้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ.๑๗๙๒ และ ๑๗๙๖ พรรค แต่ครั้งเมื่อถึงปี ค.ศ.๑๘๐๐ เป็นต้นมา ผลปรากฏว่าพรรคแอนตี้เฟดเดอรัลลิสต์ของเจฟเฟอร์สันกลับได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งตลอดมาจนกระทั่งปี ค.ศ.๑๘๕๗ ยกเว้นการเลือกตั้งในปี ค.ศ.๑๘๔๐ และ ค.ศ.๑๘๔๘ เท่านั้นที่พรรคเฟดเดอรัลลิสต์สามารถชนะการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี เพราะอาศัยชื่อเสียงวีรบุรุษจากสงครามของนายพลแฮริสัน และนายพลเทเลอร์ ซึ่งได้รับชัยชนะในสงครามเม็กซิกัน ^{๒๙}

พรรคแอนตี้เฟดเดอรัลลิสต์ ของนายเจฟเฟอร์สัน ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น พรรคเจฟเฟอร์เนี่ยน-รีพับลิกัน และเป็นพรรคเดโมแครต-รีพับลิกันตามลำดับ สาเหตุที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งตลอดมาก็เพราะพรรคดังกล่าวได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง รวมเอาพวกคนงานจำนวนมากทางภาคเหนือ และเจ้าของที่ดินทางภาคใต้เข้าไว้ด้วยกัน และแม้นักธุรกิจบางกลุ่มก็ได้หันมาให้การสนับสนุนแก่พรรคนี้เป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันอำนาจของพรรคเฟดเดอรัลลิสต์เริ่มลดลง เป็นผลให้ประธานาธิบดี เจมส์ มอนโร ได้รับเลือกตั้งเป็นครั้งที่สองโดยเกือบจะไม่มี การคัดค้านจากพรรคอื่นเลย อันเป็นระยะที่นักประวัติศาสตร์เรียกกันว่า “ยุคแห่งความรู้สึกดี” (The Era Good Feeling) และระยะเวลาเ็นเอง นักวิชาการชาวอเมริกันบางคนเรียกเสียใหม่ว่า “เป็นระยะที่แสดงอคติโดยไม่แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย”^{๓๐} แต่ความสำเร็จของพรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน ได้นำไปสู่การต่อสู้กันเองภายในพรรค เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในสมัยเลือกตั้งในปี ค.ศ.๑๘๒๔ และพรรคไม่สามารถตัดสินชี้ขาดได้ว่าจะส่งผู้ใดเข้าแข่งขันในนามของพรรค ดังนั้น จึงมีผู้สมัครในนามพรรคถึง ๔ คน และผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกพรรคทั้ง ๔ คนต่างก็ได้คะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งเป็นผลให้ไม่มีใครได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องตัดสินเลือกจากผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด ๓ คนแรก ซึ่งปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ตัดสินเลือก จอห์น ควินซี อัดัมส์ (John Quincy Adams) เป็นประธานาธิบดี การต่อสู้ครั้งนี้ทำให้พรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน แตกแยกออกเป็นอย่างน้อย ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งนำโดย แอนดรู แจ็คสัน (Andrew

^{๒๘} โกลิnth์ วงศ์สุวรรณ และนรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, หน้า ๗๘-๗๙.

^{๒๙} Henry A. Turner “National Politics : Era of One-Party Control” in Henry A. Turner (ed.) *Politics in the United States : Readings in Political Parties and Pressure Groups* (New York McGraw-Hill Book Company, Inc., 1955) pp.226-227 อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า ๔.

^{๓๐} Judson L. James, *American Political Parties in Transition*, (New York: Harper and Row, 1974), p. 42.

Jackson) เรียกชื่อกลุ่มของตนว่า พรรคเดโมแครต (Democratic Party) ซึ่งต่อมาเจ็คสันได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ๒ สมัยติดต่อกัน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งนำโดย จอห์น ควินซี อัดัมส์ เรียกกลุ่มของตนว่าเนชันแนล รีพับริกัน (National Republican) และต่อมาได้หันไปรวมกับพรรคเฟเดอรัลลิสต์ ในปี ค.ศ.๑๘๓๔ โดยใช้ชื่อว่าพรรควิก (Whig Party) ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๘๓๔ เป็นต้นมา จึงมีสองพรรคเท่าเดิมที่ต่อสู้แข่งขันกันในการการเมือง คือ พรรคเดโมแครต กับ พรรควิก^{๑๑}

ปัญหาเรื่องทาสเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความแตกแยกกันในหมู่ประชาชน จนนำไปสู่สงครามกลางเมืองภายในพรรคทั้งสองก็เกิดความขัดแย้งกัน ในพรรควิก ความขัดแย้งเป็นไปอย่างรุนแรงมาก เกี่ยวกับปัญหาการตัดสินชี้ขาดส่งผู้สมัครประธานาธิบดีในนามของพรรค และพรรคไม่สามารถตัดสินชี้ขาดได้ พรรควิกจึงส่งผู้สมัครถึง ๓ คน และต้องพ่ายแพ้แก่ผู้สมัครของพรรคเดโมแครต ในปีเลือกตั้ง ค.ศ.๑๘๓๖ หลังจากนั้นเป็นต้นมาพรรควิกแทบล่มสลายลง สมาชิกของพรรคในภาคเหนือจำนวนหนึ่งได้แยกตัวไปรวมกับกลุ่มชาวนาจากพรรคเดโมแครต จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้น คือ พรรครีพับริกัน เมื่อปี ค.ศ.๑๘๕๖ และได้ส่ง อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ในปี ค.ศ.๑๘๖๐ และ ค.ศ. ๑๘๖๔ ซึ่งลินคอล์นได้รับเลือกตั้งทั้งสองสมัยติดต่อกัน ส่วนในพรรคเดโมแครต หลังจากที่มีความแตกแยก โดยสมาชิกของพรรคจำนวนหนึ่งแยกตัวออกไปรวมกับพรรคอื่น แล้วจัดตั้งเป็นพรรคใหม่ขึ้น พรรคเดโมแครตก็อ่อนแอลงจนไม่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ เป็นเวลาติดต่อกันหลายสมัย จนกระทั่งถึงสมัยเลือกตั้ง ค.ศ.๑๘๘๔^{๑๒} และภายหลังจากสงครามกลางเมืองได้สิ้นสุดลงแล้วเป็นต้นมา พรรคทั้งสองต่างใช้ชื่อพรรครีพับริกันและพรรคเดโมแครต ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นนั้น ส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดมิได้เป็นพรรคที่ถือกำเนิดขึ้นเพราะบทบาทบัญญัติของกฎหมายบังคับไว้ เหมือนดังเช่นพรรคการเมืองในประเทศอื่น แต่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ จะเห็นได้ว่า ในระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งพรรคการเมืองพรรคแรกในสหรัฐอเมริกา ไม่มีตัวบทกฎหมายใด แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติซึ่งระบุถึงวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง บทบาทและการดำเนินงานของพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสุดของพรรคการเมืองเอาไว้ ดังนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรก ๆ นั้น เกิดขึ้นเพราะเป็นผลมาจากความแตกต่างในความคิดเห็น ในแต่ละยุคสมัยเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในขณะนั้น ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว ชาวอเมริกันโดยทั่วไปนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะมีความคิดเห็นในเรื่องราวต่าง ๆ มากกว่าหนึ่งแนวทางเสมอ เมื่อมีบุคคลกลุ่มหนึ่งมีความคิดเห็นใด ๆ ในแนวทางหนึ่ง อีกกลุ่มหนึ่งที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ก็จะรวมตัวกัน

^{๑๑} โกลินท์ วังศ์สุวรรณ และนรินทร์ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, หน้า ๘๐.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑.

เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างของตน ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เองที่วิวัฒนาการมาเป็นพรรคการเมืองจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสหรัฐในขณะนั้น ส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดมิได้เป็นพรรคที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นเพราะบทบัญญัติของกฎหมายบังคับไว้เหมือนดังเช่นพรรคการเมืองในประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป แต่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาอันเนื่องมาจากคนอเมริกันมีบุคลิกลักษณะในการชอบแสดงความคิดเห็นในแบบที่ตนเองเห็นว่าถูกต้องเหมาะสม ซึ่งจำเป็นอยู่เองที่ต้องมีความเห็นที่ตรงข้ามและขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมักจะมีความคิดเห็นมากกว่าหนึ่งแนวทางเสมอเมื่อแนวความคิดหนึ่งมีผู้สนับสนุน ผู้ที่คิดอย่างอื่นก็ย่อมต้องการที่จะรวมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างของตน พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา จึงเป็นการเกิดขึ้นภายใต้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อพิจารณาจากบทแก้ไขรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอเมริกันใน Bill of Right ก็ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่อย่างไรก็ตามมิใช่ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่บัญญัติระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้น โดยนัยบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขที่ ๑ ได้บัญญัติว่า “รัฐสภาจะบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาปนาศาสนาหรือการห้ามปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาโดยเสรีหรือการตัดทอนเสรีภาพในการพูดหรือการพิมพ์โฆษณาหรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบ และที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาลไม่ได้” และบทแก้ไขที่ ๙ ได้บัญญัติว่า “การจระไนสิทธิและเสรีภาพบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความสำคัญแก่หรือปฏิเสธสิทธิหรือเสรีภาพประการอื่นของประชาชน” ดังนั้นบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน Bill of Right ของสหรัฐอเมริกา จึงครอบคลุมถึงเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองด้วย และเนื่องจากในประเทศเสรีประชาธิปไตย ถือว่าเสรีภาพในการสมาคมเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ และศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีบทบาทในการตีความขยายคำจำกัดความของเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ ให้มีความหมายกว้างขวางออกไปอยู่ตลอดมา ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งสมาคมเป็นจำนวนมาก เพื่อรวมกลุ่มบุคคลที่มีคิดเห็นเดียวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจกรรมร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของสมาคมนั่นเองหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงการที่กลุ่มบุคคลรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงก่อตั้งขึ้น

โดยอาศัยสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่เสรีภาพในการเข้าร่วมสมาคมเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองไม่จำกัดขอบเขต^{๓๓}

ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการจัดตั้งโดยอาศัยเสรีภาพในการสมาคม เป็นเสรีภาพพื้นฐานในการจัดตั้ง เสรีภาพในการสมาคมเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เป็นผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้ง การดำเนินงานของตลอดจนการสิ้นสุดของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง เนื่องจากการมีกฎหมายพรรคการเมือง จะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองอันถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งลักษณะของสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นไม่อาจถูกจำกัดลงได้

๒.๔.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ควบคู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นส่วนสำคัญที่จะกำหนดทิศทางความเป็นไปของการเมืองในประเทศ การส่งเสริมพรรคการเมืองให้เกิดความเข้มแข็งจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่การดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษากับต่างประเทศ และจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในส่วนนี้จึงเป็นการหยิบยกประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งประสบปัญหาเกี่ยวกับการล้มลุกคลุกคลานของพรรคการเมือง มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมันที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง เป็นการส่งเสริมความเป็นพรรคการเมืองจนพัฒนาก้าวหน้าเป็นหลักของการปกครองมาจนถึงปัจจุบันนี้

ประเทศเยอรมัน

ระบบพรรคการเมืองของเยอรมันนับว่ามีอายุน้อย เมื่อเทียบกับของอังกฤษซึ่งสามารถสืบประวัติไปได้ถึงสมัยคริสศตวรรษที่ ๑๗ หรือของฝรั่งเศส ซึ่งยังสืบสาวไปได้ถึงการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.๑๗๘๙ สำหรับเยอรมันนั้น นับได้ว่าเริ่มยุคของพรรคการเมืองตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๔๘ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญ แฟรงค์เฟิร์ต พอล

^{๓๓} Alexis de Tocqueville, ประชาธิปไตยในอเมริกา เล่ม ๑, แปลโดย วิจารณ์ ติวานนท์ (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๒๒), หน้า ๒๒๘.

เคียเซ่ และเป็นปีที่เหล่าปัญญาชนเยอรมันจากทั่วทุกสารทิศมาชุมนุมกันทำปฏิวัติ และแม้ว่าการปฏิวัติจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับระบบพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากทั่วประเทศ มิใช่เพียงกลุ่มแนวความคิดที่รวมกันเป็นพรรคเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งดังเช่นแต่ก่อน^{๓๔}

จุดเริ่มต้นที่สำคัญในการก่อตั้งพรรคการเมือง เกิดจากความต้องการสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับความแตกแยกทางแนวความคิด อุดมการณ์ เป้าหมาย ในการที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ จนเกิดการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่ม หรือขบวนการในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ จนถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งในขณะนั้นประชาชนชาวเยอรมันไม่มีเสรีภาพทางการเมือง จึงต้องการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน โดยในช่วงเริ่มต้นชาวเยอรมันได้รวมตัวกันขึ้นในรูปแบบของขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ขบวนการใหญ่ ๆ คือ ขบวนการเสรีนิยม (Liberal Richtung) ซึ่งต้องการให้มีเสรีภาพทันทีทันใดโดยเด็ดขาด และอย่างไม่มีเงื่อนไข และอีกขบวนการหนึ่งเรียกว่าอนุรักษนิยม (Konservative Richtung) ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงเหมือนกัน แต่ทั้งนี้กระทำไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันต่าง ๆ ของสังคมที่มีปักแผ่นอยู่แล้ว โดยทั้งสองขบวนการดังกล่าวไม่ได้เป็นศัตรูกัน เพราะต่างก็มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาสังคมและการเมือง หากแต่มีวิธีการที่แตกต่างกันเท่านั้น^{๓๕}

ขบวนการทั้งสองขบวนการได้ปฏิบัติการทั่วทุกหนทุกแห่งที่มีชุมชนชาวเยอรมันอาศัยอยู่ในระยะแรก ๆ ขบวนการเสรีนิยมดูจะได้รับความสนใจจากชาวเยอรมันมาก เพราะมีความรุนแรงและหัวคิดที่ก้าวหน้า นอกจากนั้นยังมีคำพูดและนโยบายที่เผด็จร้อน สามารถโน้มน้าวใจประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากขบวนการนี้เป็นตัวกลางยุ่งส่งเสริมให้ชาวนาทำการปฏิวัติรัฐบาลของตนในปี ค.ศ.๑๘๔๘ และการปฏิวัติกระทำไปไม่สำเร็จ ฝ่ายรัฐบาลในแต่ละรัฐเข้าทำการปราบปรามอย่างเด็ดขาด ผลของการปฏิวัติทำให้ผู้คนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ชาวเยอรมันจึงผิดหวังกับแนวทางเสรีนิยม และหันกลับมาสนับสนุนแนวทางอนุรักษนิยม ที่มีหลักการที่หนักแน่นยิ่งกว่า แม้ว่าเหตุการณ์ปฏิวัติของชาวนาดังกล่าวจะกระทำไม่สำเร็จก็ตาม แต่ก็ได้ก่อให้เกิดขวัญที่ชาวเยอรมันจะเข้ามาต่อสู้ทางการเมืองในรูปแบบของพรรคการเมือง โดยชาวเยอรมันในแต่ละรัฐได้จับกลุ่มกันขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลของตน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ายึดครองอำนาจรัฐบาลและยึดการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของตน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน^{๓๖}

^{๓๔} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนงานวิจัย (สกว.), ๒๕๓๘), หน้า ๒๘.

^{๓๕} กระมล ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า ๑๙๓-๑๙๕.

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๔.

ในปี ค.ศ.๑๘๔๘ อีกเช่นกัน ผู้นำรัฐบาลของรัฐเยอรมันต่าง ๆ ได้มาร่วมประชุมกันที่เมืองแฟรงค์เฟิร์ต อัม เมิน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จแต่ยังไม่ทันที่จะประกาศใช้ก็เกิดปัญหาว่าใครจะทำหน้าที่เป็นรัฐบาลกลาง ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมก็พยายามหาหนทางโดยการจับกลุ่มกันเพื่อปรึกษาหารือและวางแผนตอบโต้ระหว่างกันในที่ประชุม และแต่ละกลุ่มก็พยายามหาเสียงให้แก่กลุ่มของตน ทำการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนจากภายนอก เพื่อให้ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มของตนประสงค์ โดยเรียกกลุ่มของตนว่าเป็น “พรรคการเมือง” (Politische Partei) อันเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้คำว่าพรรคการเมือง และต่อมารัฐเยอรมันบางรัฐก็ได้ขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คนทั่วไปเลือกผู้แทน โดยในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนี้ กลุ่มผู้สมัครเป็นผู้แทนก็จะใช้ชื่อกลุ่มของตนเองว่าพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปเฉพาะในบางรัฐเท่านั้น ส่วนพรรคการเมืองในระดับชาติยังไม่เกิด เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัญหาว่าใครจะมาเป็นรัฐบาลกลางจึงเป็นผลให้ประเทศเยอรมันในขณะนั้นขาดรัฐบาลกลางและรัฐสภาแห่งชาติ ที่จะใช้เป็นเวทีทางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทน^{๓๗}

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกของเยอรมันที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ แฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียเซ่ ที่ร่างขึ้นในปี ค.ศ.๑๘๔๘ เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐสภา ประกอบไปด้วย ๒ สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสภาเซเนตหรือสภารัฐซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายที่สำคัญ ส่วนประมุขของรัฐจะได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา^{๓๘} โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อฟื้นฟูอำนาจการปกครองของรัฐบาลเยอรมัน โดยกำหนดให้รูปแบบการปกครองประเทศเป็นแบบสหพันธรัฐที่มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทุกมลรัฐ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครจะเป็นรัฐบาลกลาง จึงทำให้ไม่มีศูนย์กลางแห่งรัฐ ดังนั้นในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีผลบังคับใช้

พัฒนาการของพรรคการเมืองในเยอรมันในระยะเริ่มแรกนี้ ต้องเผชิญอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐของเยอรมันในสมัยนั้นนับตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยรัฐได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวความคิดของ G.W.F.Hegel^{๓๙} ซึ่งเห็นว่ารัฐนั้นคือปรากฏการณ์เป็นจริงของความคิดทางด้านจารีตนั้นเอง (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee) และแม้ว่าตามหลักการของรัฐสมัยใหม่นั้น จะเน้นที่ความเป็นปัจเจกชนเป็น

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๕.

^{๓๘} รุจिरา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๑), หน้า ๗.

^{๓๙} Grudlinien der Philosophie des Rechts, Werke in 20 Bden, Bd. 7, Frankfurt am Main, 1980, S. 398 ff4. aaO.,S. 407. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๒๘.

อย่างมาก แต่ Hegel ก็เห็นว่า บัจเจกชนจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้วมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้น^{๔๐} และในเมื่อรัฐจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การตั้งเป็นพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็น “กลุ่มกำลังของคนส่วนน้อย” หรือ “กลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน” กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการ “จัดการ” เสียแต่ต้น ในขณะที่อำนาจของพระเจ้าไกเซอร์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นปรากฏที่เป็นจริงของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ แม้กระแสดความคิดดังกล่าวจะเป็นอุปสรรค แต่อย่างไรก็ตามความจำเป็นที่จะต้องมีการพรรคการเมืองนั้นก็ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นทุกที ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกจึงได้เกิดขึ้นโดย Arnold Ruge ซึ่งมองพรรคการเมืองว่าเป็นก้าวอย่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการ และเห็นว่าการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองอย่างอิสระ ก็จะส่งผลเช่นเดียวกับที่มีการให้เสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งก่อให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลจริง^{๔๑} แต่อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้ว พรรคการเมืองในความเป็นจริงก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ จำนวนมาก

ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียเซ แล้วเมื่อบิสมาร์ค รวมชาวเยอรมันเข้าเป็นประเทศได้สำเร็จ จึงถึงช่วงต่อมาของรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภา ๒ สภา คือ Bundesrat (สภาสูง) ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และสภานิติบัญญัติ (รัฐสภาแห่งชาติ) ที่เรียกว่า สภา Reichstag ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นชื่อที่แพร่หลายยิ่งขึ้น เป็นที่รู้จักคุ้นเคยของประชาชนชาวเยอรมัน และกลุ่มผู้สมัครเป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้หาเสียงในนามของพรรคการเมือง อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของพรรคการเมืองที่มีบทบาทในระดับชาติ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา^{๔๒}

ในส่วนของการดำเนินกิจการภายในรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาต่างก็ได้ตอบกันในรูปของพรรคการเมืองเช่นเดียวกับการรณรงค์หาเสียง แต่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค (ค.ศ.๑๘๗๑) ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร และรัฐบาลก็ถือว่าตนเข้าทำงานโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงไม่ขึ้นต่อรัฐสภา ซึ่งทำให้พรรคการเมืองไม่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลเพราะขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติถูกจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่กำหนดให้มีรัฐสภาขึ้นเพียงเพื่อสร้างภาพให้เห็นว่า ประเทศเยอรมันเป็นประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นประชาธิปไตยและ

^{๔๐} Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt/M 1957, S.3 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๒๘.

^{๔๑} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๒๘.

^{๔๒} กระมล ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า ๑๘๖.

ต้องการเอาใจชาวเยอรมันส่วนใหญ่ที่กำลังหลงใหลในสิทธิการเลือกตั้ง จึงปล่อยให้มีการเลือกตั้งกันได้เต็มที่ แต่บิสมาร์คในฐานะนายกรัฐมนตรีไม่เคยฟังเสียงของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากตนมีพระมหากษัตริย์ วุฒิสมาชิก ระบบราชการที่เข้มแข็งและประชาชนสนับสนุนอยู่แล้ว และเหตุนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันระหว่างปี ค.ศ.๑๘๗๐-๑๘๙๑ ขาดประสบการณ์อย่างพรรคการเมืองในอังกฤษ หรืออเมริกามีอยู่ พรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติ และไม่มีบทบาทใด ๆ ทั้งสิ้นในการต่อรองอำนาจกับรัฐบาลกลางของชาวเยอรมัน^{๔๓}

มีข้อที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐธรรมนูญบิสมาร์คนั้น ไม่มีฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาล และรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาค้ำรัฐบาล ดังนั้นการจับกลุ่มของสมาชิกสภาในรูปแบบของพรรคการเมือง จึงเป็นแค่การตอบโต้กันและกันในปัญหาทางนิติบัญญัติเท่านั้น นอกจากบทบาทดังกล่าวในรัฐสภาแล้ว พรรคการเมืองยังต้องคอยเอาอกเอาใจราษฎร เพราะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทน ซึ่งเป็นผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถแถลงนโยบายของตนได้อย่างชัดเจน เพราะไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลได้เลย อีกทั้งชาวเยอรมันต่างก็เชื่อในสถาบันใดสถาบันหนึ่งในสังคมอยู่แล้ว ถ้าพรรคการเมืองแถลงนโยบายใดออกไป นโยบายนั้นอาจขัดกับวัตถุประสงค์ของสถาบันต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดเป็นผลเสียต่อพรรคการเมือง โดยสถาบันดั้งเดิมนี้อาจจะตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับพรรคการเมืองและชักชวนคนในสังกัดให้ต่อต้านพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองก็อาจจะแพ้การเลือกตั้งได้ และจากปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้พรรคการเมืองเยอรมันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่มีนโยบายที่แน่นอน ไม่เลือกเอาใจคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ คณะผู้บริหารพรรคการเมืองจะต้องคอยกำหนดนโยบายและหลักการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย สำหรับประชาชนที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองใด ก็จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองที่ต้องการสนับสนุนมีความคิดเห็นและนโยบายอย่างไร ซึ่งถ้าเรื่องนี้มีเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ประชาชนก็จะมีหลักยึดว่า เพราะเหตุใดตนจึงสนับสนุนพรรคการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองเยอรมันจึงจำเป็นต้องมีความคิดเห็นหรือนโยบายหลักที่แน่นอนที่พรรคการเมืองจะยึดถือตลอดไป โดยเรียกความคิดหลักนี้ว่า “โลกทัศน์นะ” (Weltanschauung) หมายถึง พรรคการเมืองมองสังคมมนุษย์ไปทางไหนในหลักการใหญ่ ๆ ส่วนรายละเอียด นโยบาย หลักการอื่น ๆ ให้เป็นเรื่องของผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรค ที่จะตกลงกัน พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างก็มีโลกทรรศนะของตน มองโลกตลอดจนปัญหาของประเทศเยอรมันที่แง่มุมที่ต่างกัน จนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง คำว่าพรรคการเมืองก็กลายเป็นสิ่งที่ชาวเยอรมันยอมรับและเห็นความสำคัญ ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดมาแต่ก่อนจัดตั้งรัฐบาลกลางได้มีบทบาทเป็นถือเป็นสถาบันที่สำคัญในทางการเมืองการปกครองประเทศ^{๔๔}

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๖.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๗-๒๐๐.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในปี ค.ศ.๑๙๑๙ ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญของ บิสมาร์ค และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เมืองไวมาร์ เรียกว่า รัฐธรรมนูญไวมาร์ โดยมีหลักการสำคัญคือ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchy) มาเป็นระบอบสาธารณรัฐ (Republic) เนื่องจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นต้นเหตุที่ทำให้ประเทศเยอรมันต้องเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จึงถือเป็นเหตุผลสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด กล่าวคือ กำหนดให้ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นประมุขของประเทศ รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (สภา Reichstag) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสภาสูงหรือสภาผู้แทนรัฐ (สภา Reichsrat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลมลรัฐ และกำหนดให้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งจะถูกควบคุมโดยประธานาธิบดีและรัฐสภา^{๔๔} พรรคการเมืองจึงมีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมากในยุคนั้น และการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเข้าชิงอำนาจของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากในสภา แต่การที่มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากเช่นนี้ได้ก่อผลในทางที่เสียต่อส่วนรวม เพราะไม่ปรากฏว่าพรรคใดสามารถกุมคะแนนเสียงในสภาได้มากกว่ากึ่งหนึ่งตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับพรรคการเมือง การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองหลายพรรคอย่างที่ยิยมเรียกกันว่า “รัฐบาลผสม” (Coalition) หมายถึงพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศ หากมองแต่ผิวเผินน่าที่จะก่อให้เกิดผลแต่ในทางที่ดี เพราะได้รัฐบาลที่ประกอบด้วยคนที่มีแนวความคิดหลาย ๆ แนว แต่ความจริงกลับปรากฏผลตรงกันข้าม พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ร่วมในรัฐบาลขัดผลประโยชน์กันเอง ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อีกทั้งรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้สมาชิกรัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และประธานาธิบดีมีอำนาจล้มรัฐบาล ในที่สุดรัฐบาลก็ตกอยู่ในฐานะที่ไม่อาจตัดสินใจใด ๆ ได้ เพราะมีการควบคุมหลายชั้น ประกอบกับภาวะสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ประเทศเยอรมันประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือทางด้านเศรษฐกิจได้เกิดปัญหาคนว่างงานและหนี้สิน ทางด้านสังคม เกิดปัญหาที่ชาวเยอรมันขาดขวัญกำลังใจจากการพ่ายแพ้สงคราม และทางด้านการเมือง ชาวเยอรมันซึ่งคุ้นเคยกับระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อแพ้สงครามสถาบันนี้ได้ถูกยกเลิกไป และเปลี่ยนเป็นระบอบที่มีการเลือกตั้งประมุขของประเทศแทน ในระยะแรก ๆ ชาวเยอรมันมีความพึงพอใจกับการปกครองแบบประชาธิปไตยของตนเป็นอย่างมาก แต่เมื่อรัฐบาลผสมที่มาจากการเลือกตั้ง อันประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้เกิดความปั่นป่วนวงการรัฐบาลและไม่ทำให้สถานการณ์ของชาติดีขึ้น ทำให้ชาวเยอรมันเกิดความเบื่อหน่ายและผิดหวังจึงหันมาให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ได้แก่พรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นพรรค

^{๔๔} รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, หน้า ๑๔-๑๕.

การเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง เนื่องจากเป็นพรรคเดียวที่มีนโยบายให้ความสนใจกับความยากจนอย่างจริงจัง ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้ง คะแนนนิยมของพรรคคอมมิวนิสต์จึงเพิ่มมากขึ้น จนเป็นที่หวาดกลัวของประชาชนและพรรคการเมืองอื่น ๆ ว่าประเทศเยอรมันจะถูกปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์^{๔๖}

ในยุคนี้มีพรรคการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือกำบังเพื่อแฝงกายเข้ามาทำลายระบอบการปกครองนี้ แล้วจัดตั้งระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขึ้นมา ไม่ว่าจะมีความเป็นเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ หรือแนวทางชาตินิยมสุดขั้วก็ตาม พรรคการเมืองประเภทนี้จะมีการจัดองค์กรภายในพรรคแบบเผด็จการ และฝึกคนไว้ให้พร้อมที่จะเข้าทำการยึดอำนาจเมื่อเห็นว่าเวลานั้นมาถึงแล้ว^{๔๗}

พรรคการเมืองประเภทนี้มีบทบาทกำหนดประวัติศาสตร์เยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง คือ พรรคนาซีหรือเรียกอีกอย่างว่าพรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei หรือเรียกย่อว่า NSDAP) ซึ่งมีฮิตเลอร์เป็นสมาชิกและได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคในเวลาต่อมา ได้เสนอตัวให้แก่ประชาชนชาวเยอรมันในฐานะเป็นทางเลือกในการกอบกู้ประเทศและตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับคอมมิวนิสต์อย่างเปิดเผย โดยได้ชี้ให้เห็นภัยอันเกิดจากพรรคคอมมิวนิสต์รวมทั้งได้ชักชวนให้พรรคการเมืองอื่น ๆ ร่วมต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วย ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.๑๙๒๕ มีสมาชิกพรรคจำนวน ๒๗,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ.๑๙๓๑ มีสมาชิกเพิ่มเป็น ๘๐๖,๐๐๐ คน และในปี ค.ศ. ๑๙๓๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๓.๙ ล้านคน^{๔๘} ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถของพรรคในการโน้มน้าวจิตใจคนที่อยู่ในสภาวะสิ้นหวัง เนื่องจากการว่างงานในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก นอกจากนั้นยังได้รับความสำเร็จจากการได้ที่นั่งในสภา จนทำให้ฮิตเลอร์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการเปิดทางให้ฮิตเลอร์ยึดอำนาจทั้งหมดไว้ในมือได้ และการขึ้นสู่อำนาจของฮิตเลอร์ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในเยอรมันขาดช่วงของความต่อเนื่องไป เนื่องจากฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einbeit von Prtei and Staat)^{๔๙} เมื่อวันที่ ๑

^{๔๖} กระทบ ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า ๒๐๐-๒๐๔.

^{๔๗} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๒), หน้า ๕๕.

^{๔๘} Der Grosse Brockhaus, 16.Aufl., Wiesbaden 1955, Bd. 8, Stichwort "Nationalsozialismus". อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๓๖.

^{๔๙} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า ๕๖.

ชั้นวาคม ค.ศ.๑๙๓๓ ทำให้เหลือพรรค NSDAP เพียงพรรคเดียว จนกระทั่งปลายสงครามโลกครั้งที่สองจึงหมดอำนาจไป

หลังจากฮิตเลอร์ถูกจำกัดลง ระบบพรรคการเมืองเยอรมันจึงเริ่มฟื้นฟูตัวเองขึ้นมาอีกที่แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน พรรคการเมืองเยอรมันได้สร้างตัวเองขึ้นมาจนเป็นปีกแผ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบรัฐสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยจัดตั้งรัฐบาลกลางของเยอรมันเคยผ่านระบบการเมืองการปกครองมาหลายรูปแบบ ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพรรคการเมืองเยอรมัน เพราะสามารถหาความพอดีจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งผลงานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศเยอรมันได้แก่ การสถาปนาเอกราชของประเทศ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (Basic Law) สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้ชาวเยอรมันศรัทธาเกิดศรัทธาต่อพรรคการเมือง

จากการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียเซ่ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือมิได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้ ซึ่งแสดงว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้มิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เกิดจากวิวัฒนาการของข้อเท็จจริงทางสังคมที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางสังคม โดยเริ่มต้นพัฒนามาจากขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนในยุคแรก ๆ จนพัฒนามาเป็นกลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง และพัฒนามาเป็นพรรคการเมืองในที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศเยอรมัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ.๑๙๔๙ ถือเป็นรัฐธรรมนูญร่างขึ้นมาตามแนวทางประชาธิปไตยและให้หลักประกันรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะหลักประกันการจัดตั้งพรรคการเมืองเนื่องมหาอำนาจตะวันตกที่ยึดครองเยอรมันภายหลังพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองได้กำหนดให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันต้องขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก่อให้เกิดความกดดันทางจิตใจแก่ผู้นำพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสร้างสันติภาพในประเทศเยอรมันอย่างถาวร ดังปรากฏหลักเกณฑ์ของสถานภาพของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๒๑ ความว่า

“๑) พรรคการเมืองมีส่วนในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชน การตั้งพรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์กรการของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินให้ประชาชนทราบ

๒) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์ หรือความประพฤติของสมาชิกของพรรคก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิพากษาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๓) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์^{๕๐}

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะรับรองความมีอยู่ของพรรคการเมือง กล่าวคือ トラบไตที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้อยู่ จะต้องมีการเมืองดำรงอยู่เสมอ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยเสรี โดยสหพันธ์รัฐหรือรัฐต่าง ๆ จะออกกฎหมายจำกัดขอบเขตของการจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองจดทะเบียนต่อทางการก่อนจึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมือง หรือกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองมิได้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจถูกยกเลิกได้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญยังได้ให้หลักประกันแก่พรรคการเมือง โดยการยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำได้แต่โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเท่านั้น

การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งสามฉบับ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียเซ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมือง ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเลย ส่งผลให้สถานะของพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นแค่องค์กรทางสังคมที่ไม่มีสถานะหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่เกิดจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมในขณะนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law จึงได้นำเอาประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งทำให้เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญและมีส่วนในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้เสรีภาพทั้งหมด โดยรัฐยังสงวนไว้ให้พรรคการเมืองกระทำการภายในขอบเขต ๓ ประการคือ

๑) การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคจะต้องมาจากการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย เป็นต้น หากพรรคการเมืองใดมีระเบียบภายในไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐย่อมวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกไป

๒) พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อำนาจในทางการเงินเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองได้ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการเบี่ยงเบนไป

^{๕๐} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ อันดับ ๓๐), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๑๖), หน้า ๕๓.

ตามอิทธิพลทางการเงินและเป็นการทำลายเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย

๓) พรรคการเมืองที่ปรากฏจากวัตถุประสงค์ หรือจากพฤติการณ์ของสมาชิกพรรค มุ่งที่จะทำลายหรือล้มล้างระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย เช่น มีจุดประสงค์ที่จะให้มีการปกครองในระบบเผด็จการ หรือมุ่งที่จะเป็นกษัตริย์ระบอบการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย^{๕๑}

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว ดังนั้นการที่รัฐจะออกกฎหมายใด ๆ ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองย่อมไม่สามารถกระทำได้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้สามารถตรากฎหมายพรรคการเมืองได้ รัฐจึงสามารถออกกฎหมายพรรคการเมืองได้ในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ แต่ไม่สามารถออกกฎหมายที่ถือเป็นการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน

โดยที่รัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา ๒๑ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และในอนุมาตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์” ดังนั้นต่อมาจึงมีการออกกฎหมายพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ.๑๙๖๗ และมีรายละเอียดดังนี้

๑) ฐานะในทางรัฐธรรมนูญและหน้าที่ของพรรคการเมือง

โดยกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑ ซึ่งบัญญัติว่า

“(๑) พรรคการเมืองย่อมเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญ แห่งรากฐานเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วนอันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้เป็นหลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน

(๒) พรรคการเมืองร่วมมือในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง ของประชาชนในทุกส่วนแห่งชีวิตความเป็นอยู่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองย่อมจะ

- ใช้อิทธิพลเพื่อก่อตั้งสาธารณมติ (Public Opinion)
- ระวังการสร้างสรรคในทางการเมือง และทำให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมการร่วมมือในทางการดำเนินการทางการเมืองของประชาชน ต่อชีวิตความเป็นอยู่ในทางการเมือง
- สร้างสรรคพลเมืองที่สามารถให้ยอมรับความรับผิดชอบสาธารณะ
- ร่วมมือโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สหพันธ์สาธารณรัฐ มลรัฐ และเทศบาล

^{๕๑} หยูด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, ๒๕๑๗), หน้า ๖๘๕-๖๘๖.

- ใช้อิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวในทางการเมืองในรัฐสภา และรัฐบาล
 - พาไปสู่จุดประสงค์ในทางการเมืองตามที่ได้พิจารณาไว้แล้วในกระบวนการก่อตั้งเขตอำนาจของรัฐ และ
 - ดูแลรักษาความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อเนื่องกันระหว่างประชาชน และองค์กรของรัฐ
- (๓) พรรคการเมืองจะต้องแสดงจุดประสงค์ของตนในทางการเมืองไว้ในโครงการของตน^{๕๒}

๒) ความหมายและคำจำกัดความของพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันได้ให้คำจำกัดความสำหรับคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๒ อนุมาตรา ๑ ประโยคแรกว่า

“พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเขตอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้ มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้^{๕๓}

จากความหมายของคำว่าพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติความหมายของพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความแตกต่างจากกลุ่มการเมือง โดยพรรคการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการสร้างเขตอำนาจของประชาชน ซึ่งสาระสำคัญของการเข้าร่วมสร้างเขตอำนาจทางการเมืองและถือเป็นเกณฑ์สำคัญในการแยกพรรคการเมืองออกจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ คือการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่จำเป็นจะต้องได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปนั่งในสภา และเมื่อการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญสำหรับการเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องแสดงความตั้งใจจริงในการที่จะเข้าไปมีบทบาทในสภา โดยส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งในระยะเวลาอันควร มิฉะนั้น กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันมาตรา ๒ อนุมาตรา ๒ บัญญัติให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมืองหากพรรคนั้นไม่ส่งคนสมัครรับเลือกตั้งภายใน ๖ ปี^{๕๔} นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังจะต้องมีความถาวรและมีความสม่ำเสมอเพื่อไม่ให้กลุ่มที่มีลักษณะชั่วคราวเข้าเกณฑ์ตามคำนิยามของพรรคการเมือง รวมทั้งพรรคการเมืองจะต้องมีการจัดองค์กร

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘๙-๖๙๑.

^{๕๓} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า ๖๕-๖๖.

^{๕๔} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๔๗.

กล่าวคือ จะต้องมิตถะกรรมกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้ก็ต้องมิตถะกรรมกลางเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และประการสุดท้ายที่เป็นสาระสำคัญของความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมือง คือ พรรคการเมืองเป็นการดำเนินกิจกรรมในระดับชาติ ทั้งนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาว่า^{๕๕} กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่ามีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด

นอกจากบทบัญญัติที่กล่าวถึงฐานะของพรรคการเมืองและความหมายของพรรคการเมืองในกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังนี้

๑) สิทธิตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

๑.๑) สิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปของพรรคการเมือง

โดยที่มาตรา ๑๙ อนุมาตรา ๓ ของกฎหมายพื้นฐาน บัญญัติว่า “บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายย่อมมีผลบังคับกับนิติบุคคลภายในประเทศได้ด้วยเท่าที่สภาพจะอำนวยให้ใช้บังคับได้”^{๕๖}

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองคุ้มครองเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนและองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย สำหรับพรรคการเมืองนั้น ในระยะแรกศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ยอมรับถึงสถานภาพตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ซึ่งเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ยอมรับว่าพรรคการเมืองมีใช้องค์กรของรัฐหรืออยู่ในสังกัดขององค์กรของรัฐแต่อย่างใด จึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ หากถูกละเมิดซึ่งสิทธิดังกล่าว

๑.๒) ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

การคุ้มครองสิทธิความเสมอภาคทางด้านโอกาสให้แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นไปตามหลักการที่ว่าหากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกันแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหยุดยั้งการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ในขณะเดียวกันจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน เป็นผลให้รัฐไม่สามารถสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว แต่ในทางข้อเท็จจริงนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกันไม่ว่าจะในแง่ของประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์กรพรรค และฐานะทางการเงินของพรรค

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^{๕๖} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนาชาชาติ, หน้า ๕๒.

ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม จากความแตกต่างของพรรคการเมืองดังกล่าวจึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ทุก ๆ พรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาตนเองจนเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักการที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการและได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนามาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมาจากหลักการที่ว่าจะต้องมีระบบการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้ว ยังได้อ้างอิงถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่า บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน (มาตรา ๓ ของกฎหมายพื้นฐาน) สำหรับเหตุผลในทางปฏิบัตินั้น การที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมกันสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน ซึ่งเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง และเสรีภาพดังกล่าวนี้ ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการแข่งขันกับพรรคอื่นด้วย และสภาพการแข่งขันเช่นนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน จึงจะเรียกได้ว่า เป็นสภาพการแข่งขันที่แท้จริง ส่วนข้อยกเว้นสำหรับหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยมีคำพิพากษาว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นพิเศษเท่านั้น^{๕๗}

๑.๓) การแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์

โดยเหตุที่การสื่อสารทางวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบันสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นวงกว้างมา ดังนั้นการโฆษณาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์จึงกลายเป็นวิธีการหาเสียงที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกในวงการเมืองเยอรมัน แม้ว่าสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจะเคยให้สิทธิออกอากาศเฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่าก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ได้มีคำตัดสินว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง^{๕๘} จึงกลายเป็นปัญหาต่อมามีจะต้องแบ่งสัดส่วนกันอย่างไร สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจึงใช้วิธีการประนีประนอม โดยมีการจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า แต่มีการแบ่งเวลาให้มากขึ้นตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยวัดจากผลของการเลือกตั้งในครั้งก่อน ๆ นอกจากนี้ยังพิจารณาจากอายุพรรค ความต่อเนื่องของการดำเนินการ จำนวนสมาชิก ขนาดและการกระจายของเครือข่ายองค์กรพรรค

^{๕๗} K.Hesse, Die Verfassungsrechtliche Stellung der pol. Parteien, in : VVDStRL 1959, S.36. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า ๗๑.

^{๕๘} BverfGE 7, 99. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๕๒.

จำนวนที่นั่งในสภา การเข้าร่วมในคณะรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธ์และในระดับมลรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำตัดสินว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อมิให้มีการตั้งพรรคใหม่ ๆ มากจนเกินไป” พร้อมทั้งอ้างอิงถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ ๕% ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย

๑.๔) เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีการแบ่งเงินรายได้ของพรรคการเมืองออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่

- (๑) เงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิก
- (๒) เงินบริจาค
- (๓) เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง
- (๔) สินเชื่อ
- (๕) เงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

เงินรายได้ของพรรคการเมือง ประเภทที่ (๑)-(๔) นั้นเป็นเงินที่พรรคการเมืองได้รับมาจากประชาชนทั่วไป สมาชิกพรรค สถาบันการเงิน ซึ่งให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนชื่นชอบ โดยในส่วนของเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมืองนั้น รัฐได้ดำเนินการในแง่ของการลดหย่อนภาษีให้กับผู้บริจาค เพื่อจูงใจให้ผู้คนหันมาให้การส่งเสริมพรรคการเมือง โดยสามารถนำมลดหย่อนภาษีได้สูงสุด ๖๐๐ มาร์ค ต่อปี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก่อนที่ผู้ใดจะขอหักลดหย่อนภาษีสำหรับกรณีที่บริจาคเงิน ๒๐,๐๐๐ มาร์คได้ พรรคการเมืองจะต้องประกาศชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคของผู้นั้นลงในบรายนับของพรรคและต้องแสดงต่อสาธารณชนทุกปี มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อให้การเงินของพรรคเป็นสิ่งที่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้โดยเฉพาะแหล่งที่มาของเงินของพรรค อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา ๒๑ อนุมาตรา ๑ ประโยคที่ ๔

ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของพรรคการเมืองนั้น แม้ว่าโดยหลักการแล้วพรรคการเมืองคือองค์กรของประชาชน ที่จะต้องยืนได้ด้วยตนเอง แต่เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นเป็นสถาบันที่ขาดไม่ได้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมจะเป็นผลเสียได้ถ้าหากให้พรรคต้องพึ่งพาการเงินจากบุคคลหรือกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ฉะนั้นรัฐจึงเห็นความจำเป็นในการให้เงินช่วยเหลือแก่พรรคการเมือง โดยให้เหตุผลว่า เงินงบประมาณของรัฐนั้นมีใช้จะจ่ายได้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องแบกรับภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย แต่รัฐจะจ่ายเงินให้พรรคการเมืองเกินกว่า ๕๐% ของรายรับของพรรคการเมืองไม่ได้^{๕๙}

๒) หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

นอกจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้พิจารณามาแล้ว พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ ดังนี้

^{๕๙} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๕๔-๕๙.

๒.๑) พรรคการเมืองต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๒๑ อนุมาตรา ๑ ประโยคที่ ๓ ว่า “การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย” เนื่องจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเยอรมันต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบบเผด็จการ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานจึงได้กำหนดบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อล้มล้างการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยดังเช่นในอดีต และในการที่จะให้การบริหารพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยนั้น ในขั้นแรกจึงจะต้องมีการปรับองค์กรให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการยกร่างกฎหมายพรรคการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๗ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(๑) สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงคะแนนเสียง สำหรับกรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก

(๒) พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรคตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายใน และสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ

(๓) ในองค์การชั้นล่างสุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ

(๔) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก

(๕) การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้เข้าดำรงตำแหน่ง เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน

(๖) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรค ให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค

(๗) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ^{๖๐}

แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนั้น ในกฎหมายพรรคการเมืองเองก็ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าหากฝ่าฝืนไม่กระทำตามแล้วผลจะเป็นประการใด แต่เนื่องจาก มาตรา ๓ ของกฎหมายพรรคการเมืองนี้เองได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้กับพรรคการเมืองเท่าที่จะสามารถใช้ได้ และจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ จึงสามารถนำมาตรา ๑๓๔ BGB มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ กล่าวคือ หากระเบียบของ

^{๖๐} Rechtliche Ordnung, aaO., S.166f., อังโนบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๖๐-๖๑.

พรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้น ๆ ย่อมเป็นโมฆะและมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้น เป็นโมฆะตามไปด้วย โดยบุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ^{๖๑}

๒.๒) หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของพรรค

หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายพื้นฐาน มาตรา ๒ อนุมาตรา ๑ ประโยคที่ ๔ ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงที่มาของรายได้ของตน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง และทำให้สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคกับพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพรรคทางการเงินว่า มีความสอดคล้องกันเพียงใด^{๖๒} โดยพรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้รายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว และยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายในวันที่ ๓๐ กันยายนของปีถัดไป ซึ่งเมื่อประธานสภาได้รับแล้วต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป รายการดังกล่าวนี้จะต้องแสดงบัญชีรายรับของพรรคทั้งหมด โดยแยกรายรับของสาขาพรรคแต่ละสาขาออกจากกันและมีการแบ่งประเภทของรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๔ อนุมาตรา ๒ Part.G) เป็นต้นว่า ค่าบำรุงสมาชิก เงินบริจาค หรือสินเชื่อ เป็นต้น ส่วนในประเภทเงินบริจาค่นั้น กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา ๒๕ กำหนดว่า หากผู้บริจากรายเดียวกันมีเงินบริจาคทั้งปีเกิน ๒๐,๐๐๐ มาร์ค พรรคการเมืองจะต้องลงชื่อและที่อยู่รวมทั้งยอดบริจาคสุทธิของผู้บริจาค่นั้นไว้ในรายการด้วย

๒.๓) การยกเลิกพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองนั้นเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการกำจัดระบอบเผด็จการที่อาจแฝงกายเข้ามาในคราบของพรรคการเมืองได้ โดยในสมัยรัฐธรรมนูญเวมาร์นั้น จะมีการยกเลิกพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา กล่าวคือ ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ^{๖๓} เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคที่แฝงกายเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้

จากปัญหาดังกล่าว กฎหมายพื้นฐานจึงได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ อนุมาตรา ๒ ประโยคแรกว่า “ไม่ว่าจะโดยเป้าหมายของพรรคหรือเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่

^{๖๑} M. Gunday, aao., S. 107 m.w.N. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๖๑.

^{๖๒} BverfGE 20,56 (106). อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า ๙๐.

^{๖๓} ม. 14 Abs 2 des Gesetze sum Schutze der Repcblik vom 21.7.1922, อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๖๓.

ฝึกฝนในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบบอบเสรี ประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ” และในประโยคที่สอง ซึ่งกฎหมายพื้นฐานได้กำหนดตัวองค์กรที่ตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้” แสดงให้เห็นว่ากฎหมายพื้นฐานได้กำหนดองค์ประกอบของความผิดที่พรรคการเมืองเป็นพรรคที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในแง่ที่ว่า ผู้มีอำนาจในการตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยตัดสินในเรื่องที่ว่าพรรคการเมืองใดจะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นว่า แม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญนี้ ก็ยังไม่ได้หมายความว่าพรรคนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อพรรคนั้นลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้หรือมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองที่มีอยู่ จึงจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ^{๖๔}

เมื่อได้ศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันแล้วจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกเริ่มนั้นพรรคการเมืองเกิดจากการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นผลให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันจนมีการแบ่งแยกออกเป็น ๒ แนวทางใหญ่ ๆ คือพวกที่ยึดแนวทางเสรีนิยมกับพวกที่มีความเห็นทางอนุรักษนิยม โดยเหตุการณ์นี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของทิศทางการพัฒนาความเป็นพรรคการเมืองในเวลาต่อมา แต่พรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (ก่อนที่จะบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน) ก็ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามกฎหมายเนื่องมาจากว่ารัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเดียมเช รัฐธรรมนูญบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่รองรับสถานะของความเป็นพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองในช่วงนี้จึงเป็นแค่องค์กรทางสังคม ที่เกิดจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมและทางการเมืองในประเทศขณะนั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นผลให้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ มีความเกี่ยวข้องพันกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นแม้ว่าพรรคการเมืองจะเป็นแค่องค์กรทางสังคม แต่ก็ได้รับการสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนชาวเยอรมันว่าเป็นองค์กรที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ประเทศเยอรมันได้ถูกยึดครอง ซึ่งเป็นผลให้ฝ่ายพันธมิตรมีบทบาทในทางการเมืองเป็นอย่างมากในช่วงเวลานั้น พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นได้ก็ต้องได้รับการยอมรับและมีการจดทะเบียนจากฝ่ายพันธมิตรเสียก่อน ได้ก่อให้เกิดความกดดันเป็นอย่างมากต่อผู้นำทางการเมือง ประกอบกับปัญหาที่เกิดจากสภาพของระบอบประชาธิปไตย ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของรัฐธรรมนูญไวมาร์ และระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสมัยฮิตเลอร์ ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (Basic Law) จึงมีการเห็นพ้องต้องกันว่า

^{๖๔} BverfGE 5 , 85 (141) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า ๖๓.

จะต้องมีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นผลให้มีการบัญญัติรับรองสถานะความเป็นพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑ ซึ่งทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สามารถจัดตั้งได้โดยเสรี มีฐานะเป็นองค์กรทางกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองในเวลาต่อมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายพรรคการเมืองที่ออกมานั้นจะต้องมิได้มีลักษณะที่เป็นการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ อันจะมีผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อน แต่เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมมิให้มีพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ในการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันนั้น จะกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของพรรคการเมือง สถานะของพรรคการเมือง และหน้าที่ของพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมืองเท่านั้น จึงแตกต่างจากกฎหมายพรรคการเมืองในบางประเทศซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ เช่น การกำหนดจำนวนสมาชิกในการร่วมจัดตั้งวิธีการจัดตั้ง ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการสิ้นสุดสภาพของการเป็นพรรคการเมืองไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองและเป็นผลทำให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญต้องถูกจำกัดลงหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องศึกษาและจะขอกล่าวถึงในบทต่อไป

๒.๕ แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยก่อน พ.ศ.๒๕๔๐

ในประเทศไทยนั้น มีแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างทางสังคม การเมืองการปกครอง และระบบกฎหมายต่าง ๆ ส่งผลให้สถาบันพรรคการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มต้นและวิวัฒนาการต่อมาจนกลายเป็นสถาบันหลักภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

ในประเทศไทยนั้น เนื่องจากเดิมมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้นการศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการศึกษาจำเป็นที่จะต้องแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ช่วงใหญ่ ๆ คือ ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

๒.๕.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองก่อน พ.ศ.๒๔๗๕

(๑) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕

(๑.๑) แนวความคิดระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมือง ใน สมัยรัชกาลที่ ๕

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า การปกครองในแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ตั้งามควรแก่การเป็นระบอบการปกครองของประชาชนชาวไทย แต่การที่จะพระราชทานให้แก่ราษฎรในสมัยนั้นยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองบ้านเมือง และไม่มีความสนใจในการปกครองบ้านเมืองแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้โดยไม่มี การวางรากฐานไว้ก่อนนั้น ย่อมจะนำมาซึ่งผลร้ายมากกว่าผลดี พระองค์จึงจำต้องฝึกให้ราษฎรได้รู้จักระบอบประชาธิปไตย โดยทรงเผยแพร่ที่ล้นน้อยกว่าราษฎรจะคุ้นเคยและเข้าใจดีในภายหลัง

นอกจากนั้น ในทรรศนะตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลเจ้าเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงได้กล่าวถึงเรื่องพรรคการเมืองไว้ และทรงเห็นว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ การมีพรรคการเมือง แต่การที่จะจัดให้มีขึ้นในประเทศไทย ขณะนั้นยังไม่พึงกระทำ โดยพระองค์ทรงให้ทรรศนะว่า

“เพราะฉะนั้นจะป่วยการกล่าวไปใย ถึงความคิดที่จะตั้งปาลิเมนต์ขึ้นในหมู่คนซึ่งไม่มีความรู้พอที่จะคิดราชการ และไม่เป็นความต้องการของคนทั้งปวง นอกจากที่จะเอาอย่างประเทศยุโรปเพียงสี่ห้าคนเท่านั้น หรือจะมีโปลิติคัลปาร์ตีขึ้นในเวลาซึ่งบ้านเมืองยังไม่ต้องการดังนี้ ก็จะมีแต่ข้อทู่เถียงกันจนการใดไม่สำเร็จไปได้ เป็นเครื่องถ่วงให้บ้านเมืองมีความเจริญช้าลงอย่างเดี๋ยวนั้น เพราะตามที่แท้จริงนั้นเมืองไทยกับเมืองยุโรปกลับตรงกันข้าม ฝ่ายประเทศยุโรปนั้นราษฎรมีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงร่ำไป ฝ่ายปกครองเป็นที่กีดขวางต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นจนมีเหตุการณ์ใหญ่ๆ โดๆ เนื่องๆ แต่โบราณมา ส่วนเมืองเราราษฎรไม่มีความปรารถนาอยากเปลี่ยนแปลงอันใด นอกจากข้อความอันใดซึ่งมากกระทบไม่เป็นที่ขอบใจตัวเข้าบางคนบางหมู่ในขณะหนึ่งคราวหนึ่งเท่านั้น ถ้าจัดการเปลี่ยนแปลงอันใดแล้วก็มีมักจะเห็นเป็นการเดือดร้อนทุกสิ่งทุกอย่าง....”^{๖๕}

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องพรรคการเมืองปรากฏอย่างเด่นชัดตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มากับการแนวคิดที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่ารัชกาลที่ ๕ ทรงไม่อาจพระราชทานรัฐธรรมนูญได้ อันเนื่องมาจาก

^{๖๕} ขจัดภัย บุรุษพัฒนา, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๕.

เหตุขัดข้องดังที่กล่าวมาแล้ว และเมื่อไม่อาจมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาได้ จึงส่งผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นแค่แนวความคิดในระยะเริ่มต้น แต่ก็ได้ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวในสมัยต่อมา

(๑.๒) ปัจจัยที่แสดงถึงการมีแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและพรรคการเมือง

แม้ว่าจะมีสาเหตุหนุนนำการที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะชาวไทยยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือ ความไม่สนใจต่อการปกครองบ้านเมืองก็ตาม ถึงกระนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ก็ยังทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจต่างๆ อันเป็นเครื่องแสดงถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น การปฏิรูปการปกครอง โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อความสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการโอนพระราชอำนาจของพระองค์ไปสู่ทุกกระทรวง , การปรับปรุงระบอบการศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของราษฎร และเป็นผลให้เกิดความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเลิกทาส ซึ่งถือได้ว่าเป็นพระราชกรณียกิจอันยิ่งใหญ่ ที่แสดงถึงความเป็นนักประชาธิปไตยของพระองค์ เพราะทรงเห็นว่าการมีทาสเป็นการตัดรอนมนุษย เป็นการทำไม่เสมอภาค และแสดงถึงความล้าหลังอีกด้วย

สรุปได้ว่า แนวความคิดในเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งส่งผลให้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันหลักของการแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยออกมาด้วย แต่เพราะเกิดเหตุขัดข้องหลายประการจนทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองได้นั้น ก็ไม่ทำให้แนวความคิดดังกล่าวหยุดชะงักลงไป แต่ได้ปรากฏตามความพยายามของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ที่ทรงใ้ดวงรากฐานเพื่อนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในอนาคต

(๒) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖

(๒.๑) แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการจัดตั้งเมืองดุสิตธานีในสมัยรัชกาลที่ ๖

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีความปรารถนาที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับพระชนกนาถ (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) แต่การที่พระองค์ยังไม่เปิดโอกาสให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องมาจากทรงตระหนักดีว่า การปกครองแบบนี้ยังไม่เหมาะสมสำหรับคนไทยที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ แม้ว่าจะยังไม่ทรงให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว แต่พระองค์ก็ได้ทรงพยายามปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรชาวไทย ดังจะเห็นได้จากการที่ได้ทรงปรับปรุงระบบการศึกษา การให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ในการที่จะแสดงความคิดเห็นในทาง

การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทรงจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้น เพื่อนำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาปฏิบัติ เพื่อที่จะให้คนไทยคุ้นเคยกับระบอบนี้

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้นเพื่อทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการศึกษาให้คนไทยคุ้นเคยกับการปกครองแบบนี้ นับเป็นพระบรมราโชบายที่ดี แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ พระองค์ได้ทรงจัดให้มีพรรคการเมืองขึ้นในดุสิตธานี และพรรคการเมืองที่จัดขึ้นนี้มีลักษณะเป็นระบบสองพรรค การจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวพระองค์ทรงเรียนแบบมาจากระบบพรรคการเมืองของอังกฤษ ซึ่งตอนที่พระองค์เสด็จไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษนั้น อังกฤษมีพรรคการเมืองที่สำคัญสองพรรค คือ พรรคเลเบอร์ กับ พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งเมื่อพระองค์ได้ทรงนำเอากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษมาทดลองปฏิบัติในดุสิตธานี พระองค์ก็ได้นำเอาระบบพรรคการเมืองของอังกฤษซึ่งเป็นระบบสองพรรคมาทดลองปฏิบัติ เพราะในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งจะขาดเสียมิได้ก็คือ พรรคการเมือง ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ได้มีความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลาตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเหตุนี้เอง แม้ว่าพรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง จะได้กำเนิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ตาม แต่อย่างน้อยคนไทยก็ได้คุ้นเคยกับการมีพรรคการเมืองบ้างแล้วโดยการนำเข้ามาเผยแพร่ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว^{๖๖}

(๓) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗

(๓.๑) แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสมัยรัชกาลที่ ๗

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์ที่จะพระราชทานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรชาวไทย แต่ทรงเห็นว่าการปกครองประเทศจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมกาลเทศะ และความเจริญของโลกเนื่องมาจากพระองค์ได้ทรงทอดพระเนตรเห็นตัวอย่างการปกครองในนานาอารยประเทศมาแล้ว แต่การที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นนั้น ต้องกระทำเป็นขั้นๆ ซึ่งหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงพระประสงค์ของพระองค์ ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้จากเมื่อคราวเสด็จเยี่ยมสหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่นักหนังสือพิมพ์ว่า "...พระองค์เตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรของพระองค์ แต่นั่นเป็นสิ่งที่จะให้จากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง และไม่ใช้ผลของการเรียกร้องจากมหาชนทั่วไป พระองค์ทรงประกาศว่าเมื่อเสร็จกลับแล้ว พระองค์จะทรงนำการ

^{๖๖} ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน, หน้า ๖๗-๘๙.

เลือกตั้งโดยมีขอบเขตกำหนด โดยอาศัยสภาเทศบาลซึ่งอาจจะให้ความชำนาญอย่างกว้างขวางแก่ราษฎรชาวไทย”^{๖๗} จากพระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับๆ ไป เหมือนดังเช่นที่อังกฤษได้ดำเนินการให้การศึกษาทางการเมืองขึ้นโดยให้มีเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นหลักเสียก่อน^{๖๘} นอกจากนี้พระองค์รับสั่งให้พระยาศรวิสารวาท ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ และนายเรมอนสติเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เข้าเฝ้า เมื่อครั้งที่ทรงเสด็จกลับจากสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะทรงปรารภเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญ กับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยพระองค์ทรงตรัสว่า “ฉันมีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุด และต้องให้ทันในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี”^{๖๙} และพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้บุคคลทั้งสองพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

จากพระประสงค์ที่ต้องการพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎร แต่ปรากฏว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ได้คัดค้าน เพราะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันควร ประกอบกับประชาชนยังมีการศึกษาไม่ดีพอเกรงว่าเมื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญให้ไปแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นภายหลัง ดังนั้นจึงมิได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

(๓.๒) เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้เริ่มคิดปฏิวัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๐ โดยกลุ่มนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทเป็นอย่างมากในการริเริ่มก่อตั้งคณะราษฎรขึ้น โดยได้เลือกนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้าคณะ ซึ่งนักศึกษากลุ่มดังกล่าวได้ดำเนินการเผยแพร่แนวความคิดทางการเมืองแก่นักศึกษาไทยเป็นจำนวนมาก ครั้นเมื่อสำเร็จการศึกษากลับมารับราชการในประเทศไทย ก็ได้เผยแพร่แนวความคิดทางการเมืองแก่นักศึกษาและประชาชนที่สนใจการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการวางแผนการปฏิวัติต่อไปโดยมีนายปรีดี พนมยงค์ และร.อ.หลวงพิบูลสงคราม เป็นกำลังสำคัญในการรวบรวมสมัครพรรคพวก ต่อมาได้ชักชวนคณะทหารที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้ามาดำเนินการด้วย จนในที่สุดมีการก่อตั้ง “คณะราษฎร” ขึ้น โดยมอบให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะราษฎร และได้ทำการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

^{๖๗} Virginia Thompson, Thailand: The new Siam, (New York: The Macmillan Company, 1941), p.57 อ้างใน ขจัดภัย บรูซพัฒนา.การเมืองและพรรคการเมืองไทย, หน้า ๑๐๓.

^{๖๘} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๙๗.

^{๖๙} ว.ช. ประสงค์สิต, แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๗๔.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์การปกครองของชาติไทย เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

๒.๕.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองหลัง พ.ศ.๒๔๗๕

ภายหลังจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากความรู้สึกของ “คณะราษฎร” ที่ต้องการรวมกลุ่มให้เป็นปึกแผ่นเพื่อความเข้มแข็งในหมู่คณะของตน และคณะผู้ก่อการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งประกอบด้วยทหารและพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ เห็นว่าในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญนี้ คณะราษฎรจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองไว้ เพื่อความปลอดภัยของพรรคพวกด้วยสาเหตุนี้เองจึงเกิดแนวความคิดริเริ่มเพื่อจัดให้มีสมาคมการเมืองหรือพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทย

๒.๕.๒.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

(๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ คณะราษฎรได้นำรัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ มาบังคับใช้ ซึ่งโดยธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ทำการจัดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยมีบุคคลและคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร

ต่อมาได้ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามไว้ในหมวด ๒ มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๕ โดยเฉพาะมาตรา ๑๔ ได้บัญญัติไว้ว่า

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

เมื่อศึกษาจากแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕ ไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด แม้ว่าในอดีตจะมีแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ตาม แต่ถึงแม้ว่าจะไม่มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้โดยตรงดังกล่าว ก็ถือได้ว่าเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมนั้นเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมือง และพรรคการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย ที่จัดขึ้นในรูปแบบของสมาคมการเมือง ก็คือ “สมาคมคณะราษฎร”^{๗๐} นั่นเอง ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสมาคมคณะราษฎรหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “พรรคคณะราษฎร” จึงเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในขณะนั้น ซึ่งขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงทักท้วงเกี่ยวกับเรื่องนี้ เนื่องจากทรงเห็นว่าคณะราษฎรไม่ควรผูกขาดการมีพรรคการเมืองไว้เพียงคณะเดียว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มคณะอื่น ๆ มีโอกาสได้ตั้งบ้าง

เมื่อพิจารณาความหมายของพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า สมาคมคณะราษฎรมีลักษณะของการเป็นพรรคการเมือง เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งคณะราษฎรขึ้นมานั้น ก็เพื่อที่จะรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในหลักการใหญ่ ๆ มารวมกันเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรก็ได้เข้าดำเนินการบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้วางไว้ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สมาคมคณะราษฎร เป็นสมาคมของบุคคลที่มีความคิดเห็นในหลักการใหญ่ และมีวัตถุประสงค์ในการเมือง นอกจากนั้น ในการจัดตั้งคณะราษฎรขึ้นนั้น คณะผู้ก่อการมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งขึ้นอย่างถาวรไม่ใช่เพียงชั่วคราวซึ่งถือได้ว่าสมาคมคณะราษฎร มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองและเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย^{๗๑}

ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น “สมาคมคณะราษฎร” แล้ว ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย พระยาโทณิกมนตรี นาวาเอกพระยาตราภักดิ์ พิพัฒน์ ร.น. นายหลุย คีรีวัต หลวงวิจิตรวาทการ และเจ้านายเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เคยรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดำริที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองทำนองเดียวกับสมาคมคณะราษฎรขึ้นบ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย^{๗๒} ผู้ริเริ่มในการจัดตั้งคือ หลวงวิจิตรวาทการ

^{๗๐} มีข้อสงสัยกันว่า เนื่องจากคำว่า พรรคการเมืองยังเป็นคำที่ใหม่เกินไปสำหรับเมืองไทย และถ้าตั้งคณะราษฎรขึ้นเป็น “พรรค” แล้ว อาจจะมีบุคคลบางคนตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งได้ ดังนั้น คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงไม่ใช้คำว่า “พรรค” แต่เลี่ยงไปใช้คำว่า “สมาคมคณะราษฎร” และได้จดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมาย

^{๗๑} ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า ๑๕๕-๑๕๖.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๗.

โดยพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีชื่อว่า “คณะชาติ” แต่ปรากฏว่าคณะชาติไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ด้วยสาเหตุใหญ่ ๆ ๒ ประการ คือ

ประการแรก เมื่อได้มีการดำเนินกิจการขอจดทะเบียนสมาคมคณะชาติไปยังคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่ยอมให้จัดตั้งโดยอ้างเหตุผลว่าสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่อยู่ในสภาพเรียบร้อย เรื่องพรรคการเมืองเป็นวิธีใหม่ คนไทยส่วนมากยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเล่นการเมืองระบบพรรคการเมือง ดังนั้นถ้ายอมให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นเกรงว่าสมาชิกของแต่ละพรรคจะเห็นแก่ประโยชน์ของพรรคตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม นอกจากนี้จะเป็นช่องทางให้ราษฎรเกิดแตกแยกกระสากระสายออกเป็นก๊กเป็นเหล่า ตามอำนาจดั้งเดิมของพรรคการเมืองเหล่านั้นในที่สุดก็แตกร้างสามัคคี

ประการที่สอง คณะราษฎรมีความเห็นว่าหากปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ก็ยังสร้างความเสื่อมความนิยมจากประชาชนด้วย ซึ่งคณะราษฎรจะยอมไม่ได้เป็นเด็ดขาด จึงไม่ยอมเรียกตัวเองว่าพรรคการเมืองและไม่หาทางฝึกฝนผู้อื่น โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีบทบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งคิดจะออกมาเล่นการเมืองเพื่อควบคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรมมิใช่ดำเนินกิจการเพื่อพวกพ้องเป็นส่วนใหญ่อีกถูกสกัดไป^{๗๓}

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่ปรากฏจากข้อเท็จจริงในช่วงเวลาว่าได้มีการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรขึ้นซึ่งถือได้ว่ามีลักษณะของความเป็นพรรคการเมืองและถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการสมาคม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ในมาตรา ๑๔ ที่ได้บัญญัติเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งสมาคมไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาคมคณะราษฎรได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งสมาคมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวของพรรคการเมืองและส่งผลให้เกิดแนวความคิดในการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙

^{๗๓} เชนันวิศ สุตลาภา, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๑๗), หน้า ๑๔.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังจะเห็นได้จากในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ในมาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”^{๗๔}

ลักษณะของการรับรองเสรีภาพดังกล่าวเป็นการที่รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในภายหลังได้ เนื่องมาจากข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” เป็นผลให้รัฐสามารถออกกฎหมายพรรคการเมืองมาควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีกฎหมายพรรคการเมืองเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้เกิดความเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายแรกเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ฉะนั้นบุคคลทุกๆ คนย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทุกเมื่อ แม้ว่าจะมีบทจำกัดไว้ว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายในการจำกัดหรือกำหนดขอบเขตดังกล่าว บุคคลนั้นๆ ก็สามารถที่จะตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี เป็นแต่ที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น^{๗๕}

ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า ถ้าตราบใดที่ยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคมธรรมดา และต้องให้ตำรวจอนุญาตเสียก่อน^{๗๖}

ในช่วงปลายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทน แต่ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัตินี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรรมาธิการ ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้น เมื่อสภาผู้แทนที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ได้สิ้นสุดลง ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงตกไปด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองใช้บังคับ

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๗๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๙ มาตรา ๑๔.

^{๗๕} หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า ๒๐-๒๑.

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเนื่องมาจากว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองเสรีภาพในเรื่องอื่น แต่ไม่ได้ระบุถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด ซึ่งปรากฏในหมวด ๓ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา ๒๓ โดยได้บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมโดยสงบ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งต้วบทกฎหมาย”^{๗๗}

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้สามารถที่จะตั้งพรรคการเมืองได้หรือไม่ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ การก่อตั้งพรรคการเมืองในรูปของสมาคมจึงสามารถกระทำได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วตำรวจไม่ยอมให้จดทะเบียนเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง^{๗๘} ซึ่งเป็นผลให้ประชาชนไม่สามารถรวมตัวกันเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้ แต่ก็อาจรวมกลุ่มกันโดยเปิดเผยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง โดยอาศัยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญได้

(๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่นับว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งและเป็นฉบับแรกที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓๕ ความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสองความว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”^{๗๙}

มีข้อที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่ว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพใด ๆ โดยกฎหมายอีก นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๒ นี้ยังกำหนดให้บทบัญญัติที่ว่าด้วยสมาคมจะนำมาใช้กับพรรคการเมืองมิได้เนื่องมาจากที่ผ่านมานในอดีตทั้งในช่วงที่มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่ไม่มี

^{๗๗} กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๓

^{๗๘} หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า ๒๓.

^{๗๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕.

กฎหมายพรรคการเมืองออกมาบังคับ การจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายว่าด้วยสมาคมแทน แต่ก็ปรากฏว่าผู้นำรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อนุญาตให้จดทะเบียน ดังนั้นจึงเป็นผลให้เกิดบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้ขั้นตอนการขออนุญาตจดทะเบียนเป็นสมาคมมาจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้เกิดรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๔๙๒ และนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ กลับมาใช้ใหม่ โดยคณะรัฐประหารได้ประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น เป็นผลให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่เคยจัดตั้งมาก่อนหน้านี้ต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย ส่งผลให้พัฒนาการทางการเมืองในช่วงนี้ต้องสะดุดหยุดลง

๒.๕.๒.๒ การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ในยุคที่มีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้นั้น เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติรัฐประหาร จึงเป็นช่วงที่พรรคการเมืองสะดุดหยุดลง

(๑) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘

ภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอยู่ก่อนการทำรัฐประหารสิ้นสภาพลงและมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ก็ไม่ได้ เนื่องจากคณะรัฐประหารได้ออกประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังรัฐประหาร จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีนโยบายอิสระและไม่อยู่ในสังกัดพรรคการเมืองใด

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๒๖ ที่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลายต่อหลายครั้ง แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องตกไปทุกครั้ง เพราะเสียงส่วนใหญ่ยังไม่เห็นสมควรที่จะให้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ครั้นสุดท้ายในปี ๒๔๙๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ตกลงเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่สภา เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกลำเอียงนั้นมียุทธวิธี เพื่อให้มีกฎหมายพรรคการเมืองขึ้น เพื่อความสมบูรณ์ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและอนวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์

ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง จึงควรตรากฎหมายขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายพิเศษว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น ก็ย่อมสามารถจะตั้งพรรคการเมืองได้ โดยเหตุนี้ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ก็เป็นอันตกไปอีกครั้งหนึ่ง^{๕๐}

การแตกแยกภายในของขั้วอำนาจที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำให้ฐานะทางการเมืองของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตกต่ำลง ดังนั้นจึงทำให้จอมพล ป.พิบูลสงครามต้องตัดสินใจเดินทางรอบโลก เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมือง และสร้างความมั่นคงในด้านการต่างประเทศ เมื่อเดินทางกลับถึงประเทศไทยแล้ว จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เป็นผลให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๙๘ โดยมีเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองปรากฏตามบันทึกหลักการและเหตุผลของรัฐบาลที่เสนอต่อสภา มีข้อความดังนี้

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง”^{๕๑}

ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติรับหลักการโดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปพิจารณาเพื่อนำมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๘ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้ออกใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นกฎหมายได้^{๕๒} และประกาศเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๔๙๘

นอกจากนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี ยังได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๔๙๘ ไว้ว่า “การที่รัฐบาลได้ดำเนินการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๔๙๘ นั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์จะขยายการบริหารราชการแผ่นดิน ในระบอบเสรีประชาธิปไตยออกไปในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้

^{๕๐} ขจัดภัย บุรุษพัฒนา, การเมืองและพรรคการเมืองไทย, หน้า ๒๐๒-๒๐๓.

^{๕๑} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบอบการปกครองของไทย, (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๐๖.

^{๕๒} ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, พรรคการเมืองและสถิติการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อ้างใน ขจัดภัย บุรุษพัฒนา, การเมืองและพรรคการเมืองไทย, หน้า ๒๐๔.

ใกล้ชิดกับราษฎรและเพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง เพราะมีพรรคการเมืองเองขึ้นแล้วบรรดาประชาชนที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ เมื่อมีเรื่องทุกข์สุขประการใดตลอดจนกระทั่ง การออกกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับก็ตามทางรัฐบาลก็ได้ส่งกฎหมายให้พรรคการเมืองประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนในจังหวัดนั้น ได้รับรู้และให้ความคิดเห็นว่า ควรจะออกกฎหมายในรูปแบบใด ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมและเป็นความยุติธรรมพรรคการเมืองจึงนับว่าเป็นศูนย์กลางสำหรับพี่น้องทั้งหลายจะได้มาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นกลายเป็นสภาย่อย ๆ ซึ่งรัฐบาลได้อาศัยเป็นเครื่องตรวจสอบมติมหาชนส่วนรวมเป็นการร่วมด้วยประการหนึ่ง^{๘๓}

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายกำหนด” ซึ่งลักษณะของการให้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ที่มีเงื่อนไข เนื่องจากถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เป็นการที่รัฐธรรมนูญสงวนอำนาจไว้ให้แก่อำนาจในการออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกได้ ซึ่งในช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมาบังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๘

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๘ นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๔๗๘ รวมทั้งหมด ๑๘ มาตรา ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยและคำขอจดทะเบียนจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้^{๘๔}

- ๑) ชื่อของพรรคการเมือง
- ๒) กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
- ๓) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- ๔) ชื่อของหัวหน้าและเลขาธิการพรรคการเมือง
- ๕) ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

^{๘๓} สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย ๓๐ ปี, (พระนคร: โรงพิมพ์เพ็ญนคร, ๒๕๐๕), หน้า ๔๒๙-๔๓๐.

^{๘๔} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๓ และมาตรา ๔.

ในช่วงนี้ กระทรวงมหาดไทยได้จดทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๓๐ พรรค^{๔๕} คือ

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| ๑.พรรคเสรีมันังคลีลา | ๑๖.พรรคสหพันธ์เกษตรกร |
| ๒.พรรคประชาธิปไตย | ๑๗.พรรคราษฎร |
| ๓.พรรคเสรีประชาธิปไตย | ๑๘.พรรคคนดี |
| ๔.พรรคกรรมกร | ๑๙.พรรคอิสระ |
| ๕.พรรคเศรษฐกิจ | ๒๐.พรรคประชาชน |
| ๖.พรรคชาวนา | ๒๑.พรรคศรีอารยเมตไตรย์ |
| ๗.พรรคสังคมประชาธิปไตย | ๒๒.พรรคไทยมุสลิม |
| ๘.พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล | ๒๓.พรรคปราบคอร์ปชั่น |
| ๙.พรรคธรรมาธิปไตย | ๒๔.พรรคสหภูมิ |
| ๑๐.พรรคชาตินิยม | ๒๕.พรรคขบวนการคนใจบุญ |
| ๑๑.พรรคสังคมนิยม | ๒๖.พรรคอีสาน |
| ๑๒.พรรคสหประชาชาติ | ๒๗.พรรคชาติสังคม |
| ๑๓.พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค | ๒๘.พรรคปัญญา |
| ๑๔.พรรคชาติประชาธิปไตย | ๒๙.พรรคประชากรราษฎร์ |
| ๑๕.พรรคหนุ่มไทย | ๓๐.พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย |

เมื่อจดทะเบียนแล้วพรรคการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองยังมีสิทธิเฉพาะดังนี้

- (๑) สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือนไม่เกินเดือนละหนึ่งร้อยบาทหรือครั้งเดียวไม่เกินห้าพันบาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกินหนึ่งร้อยบาท
- (๒) สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สินซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้
- (๓) สิทธิที่จะได้มีซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานแห่งใหญ่และสำนักงานสาขาและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ส่วนความสิ้นสุดของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ได้กำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นสุดลงใน ๒ กรณี คือ

- (๑) การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง
- (๒) การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการ เมื่อปรากฏว่า

^{๔๕}

๒.๑) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๖๕ กล่าวคือ กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญ

๒.๒) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

๒.๓) ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้อง ตามบทแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้

๒.๔) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๑๑ ได้แก่ การดำเนินกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการอื่นใดอันไม่ใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต

ต่อมา มีประกาศของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ยุบพรรคการเมืองที่มีอยู่ โดยเหตุผลว่า สถานการณ์ของประเทศในเวลานี้ไม่สมควรที่จะให้มีพรรคการเมือง บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ให้ เป็นอันสิ้นสุดลง และจะตั้งขึ้นใหม่มิได้ เป็นผลให้พรรคการเมืองทั้ง ๓๐ พรรคดังกล่าวได้ยุบตัวลง และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งธรรมนูญการปกครองนี้ ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง ส่งผลให้วิวัฒนาการในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยสะดุดหยุดลง

(๒) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑

ภายหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๐๒ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๒ เป็นผลให้ประเทศปราศจากพรรคการเมืองเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี คือในช่วงระยะเวลาระหว่าง ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๒ -๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ คณะปฏิวัติปกครองประเทศโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ และต่อมาได้ร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๐๒ ขึ้นใช้ไปจนกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๑๑ จะเสร็จและพรรคการเมืองได้คืนชีพมาอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ ได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓๗ ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และวรรคสอง “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพดังกล่าว เป็นผลให้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๑ โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญหลายประการที่แตกต่างจาก

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ๒๕๕๘ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองกำหนดว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยไม่เป็นผู้แสดงการฝ่าฝืนในระบอบการปกครองอื่นซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป และมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจการในทางการเมือง อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ เพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตนเมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน ย่อมจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย^{๕๖}

กระทรวงมหาดไทยได้จดทะเบียนพรรคการเมืองจำนวนทั้งหมด ๑๗ พรรค^{๕๗} ได้แก่

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| ๑. พรรคสหประชาไทย | ๑๐. พรรคชานาชาไร |
| ๒. พรรคประชาธิปไตย | ๑๑. พรรคอิสระธรรม |
| ๓. พรรคแนวประชาธิปไตย | ๑๒. พรรคสยามใหม่ |
| ๔. พรรคประชาชน | ๑๓. พรรคอิสระ |
| ๕. พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ | ๑๔. พรรคชาตินิยม |
| ๖. พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา | ๑๕. พรรคชาติประชาธิปไตย |
| ๗. พรรคแรงงาน | ๑๖. พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า |
| ๘. พรรคเสรีประชาธิปไตย | ๑๗. พรรคสังคมประชาธิปไตย |
| ๙. พรรคประชาพัฒนา | |

เมื่อจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยในส่วนของ การดำเนินกิจการ พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๕๘) ให้มีรายละเอียดมากขึ้น โดยได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้เลือกจากบรรดาสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ นอกจากนี้ ยังกำหนดข้อห้ามต่างๆ เพื่อความมั่นคงของการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองอีกด้วย

ในส่วนของ การเลิกพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติถึงเหตุในการเลิกพรรคการเมืองนอกจากกรณีที่ถูกสั่งเพิกถอนโดยคำสั่งศาล ไว้ ๓ ประการดังนี้^{๕๘}

^{๕๖} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗.

^{๕๗} วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, รวมบทความทางวิชาการ ๕๐ ปี คณะรัฐศาสตร์

๑. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
๒. มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า ๕๐๐ คน
๓. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

ต่อมาวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นอีก เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้สิ้นสุดลง ส่งผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๑ บรรดาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งหมด ๑๗ พรรคจึงถูกยุบเลิกไป และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๕ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ ซึ่งมีสาระเหมือนกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้

(๓) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗

หลังจากการทำรัฐประหารในปี ๒๕๑๔ ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกโค่นเมื่อกลางเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้น ต่อมารัฐบาลชุดนี้ได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗^{๘๘}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ใน มาตรา ๔๕ ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” วรรคสอง “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” และวรรคท้าย “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย” ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลในขณะนั้น คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ขึ้น โดยปรากฏเหตุในการตราว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะ

^{๘๘} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๒๙.

^{๘๙} หนังสือพิมพ์สยามรัฐ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๗ อังโน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ๒๕๒๔), หน้า ๗๑.

ปฏิวัตินับที่ ๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ว่า ผู้มีสัญชาติไทย และอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้เข้าเป็นสมาชิกเมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย^{๓๐}

กระทรวงมหาดไทย ได้จดทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๕๖ พรรค คือ ในปี ๒๕๑๗ มีจำนวน ๔๑ พรรค ได้แก่

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| ๑.พรรคประชาธิปไตย | ๒.พรรคฟื้นฟูชาติไทย |
| ๓.พรรคเกษตรสังคม | ๔.พรรคประชาธิปไตย |
| ๕.พรรคประชาก้าวหน้า | ๖.พรรคสังคมชาตินิยม |
| ๗.พรรคพลังราษฎร | ๘.พรรคราษฎร |
| ๙.พรรคไท | ๑๐.พรรคเศรษฐกิจ |
| ๑๑.พรรคประชาธิปไตย | ๑๒.พรรคธรรมสังคม |
| ๑๓.พรรคกสิกรรมกร | ๑๔.พรรคเกษตรกร |
| ๑๕.พรรคเสรีชน | ๑๖.พรรคแหลมทอง |
| ๑๗.พรรคพลังใหม่ | ๑๘.พรรคสันติชน |
| ๑๙.พรรคกิจสังคม | ๒๐.พรรคแนวสันติ |
| ๒๑.พรรคแนวร่วมสังคมนิยม | ๒๒.พรรคชาติไทย |
| ๒๓.พรรคสังคมก้าวหน้า | ๒๔.พรรคแรงงาน |
| ๒๕.พรรคพลังประชาชน | ๒๖.พรรคอธิปไตย |
| ๒๗.พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล | ๒๘.พรรคพัฒนาจังหวัด |
| ๒๙.พรรคสังคมพัฒนา | ๓๐.พรรคมหาชน |
| ๓๑.พรรคกรรมกร | ๓๒.พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย |
| ๓๓.พรรคไทยรวมไทย | ๓๔.พรรควิบุบุษ |
| ๓๕.พรรคไทยสันติภาพ | ๓๖.พรรคสังคมนิยมเสรีประชาธิปไตย |
| ๓๗.พรรคสยาม | ๓๘.พรรคศรีอารยะ |
| ๓๙.พรรคประชาสันติ | ๔๐.พรรคสังคมประชาธิปไตย |

^{๓๐} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๗ วรรคแรก

๔๑.พรรคขบวนการมวลชน

ในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีพรรคที่ได้ทำการจดทะเบียนอีกจำนวน ๓ พรรค ได้แก่

- | | |
|----------------|-----------------|
| ๑.พรรคสยามใหม่ | ๒.พรรคพลังเกษตร |
| ๓.พรรคแนวราษฎร | |

และในปี พ.ศ.๒๕๑๙ อีกจำนวน ๑๒ พรรค ได้แก่

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| ๑.พรรคธรรมาธิปไตย | ๒.พรรคไทสังคม |
| ๓.พรรคพิทักษ์ไทย | ๔.พรรคแนวร่วมประชาธิปไตย |
| ๕.พรรคกรุงสยาม | ๖.พรรคพลังเสรี |
| ๗.พรรคชาตินิยม | ๘.พรรคชาติสยาม |
| ๙.พรรคไทยอิสระ | ๑๐.พรรคพลังสยาม |
| ๑๑.พรรคนิยมไทย | ๑๒.พรรคไตรรงค์สยาม |

การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในฉบับก่อน (พ.ศ.๒๕๑๑)

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ ได้กำหนดไว้ดังนี้^{๙๑}

๑.มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง

๒.มีจำนวนสมาชิกลดน้อยลงต่ำกว่า ๑๐๐๐ คน

๓.มีคำสั่งศาลยุบพรรคการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิกพรรค

๑.กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒.กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ

๓.กระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ในเรื่องเกี่ยวกับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด และรับคนต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

ต่อมาได้เกิดการทำรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๙ เป็นผลให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ นอกจากนั้น ยังได้มีการออกประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๖ ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ โดยให้บรรดาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ เป็นอันสิ้นสุดลง

^{๙๑} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๓๔.

๔) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ และ พ.ศ.๒๕๓๘)

จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ ทำให้เกิดความไม่พอใจต่อการปกครองในขณะนั้น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงเป็นเหตุให้เกิดการปฏิวัติอีกเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ โดยได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้เพียงชั่วคราวและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติให้การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ ปรากฏหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้^{๕๒}

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ แตกต่างกันในรายละเอียดบางประการ เช่น การจัดตั้งและการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องมีผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขต่อไปว่าสมาชิกจำนวน ๕,๐๐๐ คนดังกล่าว อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ ๕ จังหวัด ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดท้ายพระราชบัญญัตินี้และมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คน ซึ่งเป็นมาตรการที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองของคนภาคใดภาคหนึ่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๓๕ ปรากฏเหตุผลในการตราว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.

^{๕๒} มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗.

๒๕๒๔ มีบทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ ประกอบกับมีบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสม สมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้^{๓๓}

สาระสำคัญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด ๓ ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ

๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ปรากฏเหตุในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า โดยที่มาตรา ๑๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้^{๓๔}

สาระสำคัญที่มีการแก้ไขในครั้งนี้เป็นคือ สาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองเล็ก ที่แต่เดิมกำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ ว่าพรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๓) ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบคน โดยพระราชกำหนดนี้แก้ไขเหตุในการเลิกพรรคการเมืองใน (๓) ว่า “ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น”

ในช่วงนี้กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทะเบียนพรรคการเมือง จำนวน ๘๙ พรรค คือ

พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้แก่ พรรคประชาเสรี

พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้แก่ พรรคราษฎร พรรคชาติประชาธิปไตย พรรครวมพลังใหม่ พรรคกิจประชาคม พรรคแรงงานประชาธิปไตย พรรคเสรีนิยม พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคชาติพัฒนา พรรคประชาธิปไตย พรรคชาติไทย พรรคประชากรไทยและพรรคกิจสังคม

พ.ศ.๒๕๒๖ ได้แก่ พรรคสหประชาธิปไตย พรรคก้าวหน้า พรรคประชาชน พรรคประชาธิปไตย และพรรคเอกภาพ

พ.ศ.๒๕๒๗ ได้แก่ พรรคเกษตรกร

^{๓๓} วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม,รวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ.(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,๒๕๓๘), หน้า ๑๖๑.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน,หน้า ๒๘๖.

พ.ศ.๒๕๒๘ ได้แก่ พรรคมวลชน

พ.ศ.๒๕๓๒ พรรคชาวไทย

พ.ศ.๒๕๓๓ พรรคเสรีประชาธิปไตยและพรรคความหวังใหม่

พ.ศ.๒๕๓๔ พรรคประชาชาติ พรรคชาติประชาชนและพรรคเกิดใหม่

พ.ศ.๒๕๓๕ พรรคประเทศไทย พรรคเกษตรกรไทย พรรคส่งเสริมประชาธิปไตย พรรคพลังประชาชน พรรคเสรีภาพ พรรครวมไทย และพรรคเสรีธรรม

พ.ศ.๒๕๓๗ ได้แก่ พรรคสหชีพ พรรคนำไทย พรรคหลักสยาม และพรรคสยามประชาธิปไตย

พ.ศ.๒๕๓๘ ได้แก่ พรรคดำรงไทย พรรคธรรมประชาธิปไตย พรรคกิจประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคอนุรักษนิยม และพรรคมวลชน และ

พ.ศ.๒๕๓๙ ได้แก่ พรรคแรงงานไทย พรรคไท และพรรคไทยประชาธิปไตย^{๔๕}

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๘) ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องเลิกด้วยเหตุใด เหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง

๒. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละห้าสิบคนไม่ถึงห้าจังหวัดของแต่ละภาค ทั้งนี้ เป็นเวลาติดต่อกันหกเดือน

๓. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีการเลือกตั้งครั้งนั้น

๔. ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป

๕. พรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะเป็นการรวมพรรคการเมือง

๖. มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๘

๗. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒

เมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองต้องเลิกด้วยเหตุดังกล่าว นอกจากกรณีที่มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๘ หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้มีอำนาจทำการแทนหัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่แจ้งเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก

ทั้งนี้กรณีที่มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๘ มีดังนี้

^{๔๕} ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลิศ เทวกุล, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง เสนอสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๗, หน้า ๕๑-๕๒.

๑.กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีหลักฐานว่าพรรคการเมืองได้มีโครงการว่าถ้าได้เสียงข้างมากในสภาจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประเทศเป็นระบอบคอมมิวนิสต์

๒.กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น ระดมความคิดกับประเทศคอมมิวนิสต์ เพื่อเอาลัทธินี้มาเผยแพร่ในประเทศ

๓.กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๔๑ เช่น กรณีที่พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ททรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ ราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือเป็นการกระทำในลักษณะที่ก่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีที่พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใดที่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีที่พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

จากบทบัญญัติในส่วนของการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ได้ส่งผลให้การเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี พ.ศ.๒๕๒๔ - พ.ศ.๒๕๓๙ ได้แก่ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ และการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ มีเหตุให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยมีพรรคการเมืองที่ถูกคำสั่งศาลฎีกาให้ยุบเลิก รวมทั้งสิ้น จำนวน ๓๗ พรรค คือ พรรคประชาเสรี พรรคราษฎร พรรคชาติประชาธิปไตย พรรครวมพลังใหม่ พรรคกิจประชาคม พรรคแรงงาน พรรคประชาธิปไตย พรรคเสรีนิยม พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคสหประชาชาติไทย พรรคก้าวหน้า พรรคประชาชน พรรคประชาธิปไตย พรรคเกษตรกร พรรคมวลชน พรรคเกษตรอุตสาหกรรมไทย พรรคประชาชาติ พรรคชาวไทย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคประชาชาติพรรคชาติประชาชน พรรคเทิดไท พรรคประชาไทย พรรคเกษตรกรไทย พรรคส่งเสริมประชาธิปไตย พรรคพลังประชาชน พรรคเสรีภาพ พรรครวมไทย พรรคสหชีพ พรรคหน้าไทย พรรคหลักสยาม พรรคสยามประชาธิปไตย พรรคดำรงไทย พรรคธรรมประชาธิปไตย พรรคกิจประชาธิปไตย พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานไทย^{๖๖}

๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓.

จากสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยในอดีตและกระแสเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ และภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น จากกรอบความคิดเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยและแนวทางในการแก้ไข ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทต่อไป

เมื่อได้วางกรอบเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยึดมั่นให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของประชาชนและเป็นส่วนสำคัญต่อความเติบโตใหญ่ทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีผลโดยตรงต่อการจัดตั้ง การดำเนินการและการสิ้นสุดของพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ “ใหม่” มีหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น แต่ขยับยากกว่าเดิม เพราะเล็งเห็นว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจริงจังมากขึ้น ในกระบวนการจัดตั้งและพัฒนาพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องพรรคการเมืองไว้หลายประการ ดังนี้ คือ^{๙๗}

๑.ให้ตั้งง่าย เพื่อรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลในทางการเมือง และการตั้งง่ายนั้นก็จะไม่ถูกยุบด้วยเหตุที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งอย่างไร รัฐธรรมนูญก่อน ๆ ก็จะถูกยุบไม่ได้

๒.กำหนดไว้ด้วยว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญ เพราะเสถียรภาพรัฐบาล ประสิทธิภาพก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้เอง จึงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แล้วต้องสังกัดพรรคนั้น ๙๐ วัน มาก่อนแล้วจึงจะสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการซื้อขายตัวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ลาออกหรือถูกกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน ด้วยคะแนนเสียง ๓ ใน ๔ ขยับออกจากสมาชิกพรรค ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

^{๙๗} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญห้ารัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๓๘๙.

๓. รัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชนจึงกำหนดให้มีสาขาพรรค และรัฐต้องการสนับสนุนการพัฒนาของสาขาพรรคด้วย

๔. การกำหนดให้การบริหารพรรคการเมืองที่ดี การดำเนินการที่ดี ข้อบังคับที่ดี การจัดองค์กรภายในที่ดี จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะเป็นพรรคการเมืองที่บริหารงานแบบเผด็จการไม่ได้

๕. กำหนดให้การดำเนินการของพรรคการเมืองมีลักษณะโปร่งใสตรวจสอบได้

๖. เมื่อพรรคการเมืองมีความสำคัญ รัฐก็ควรให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมในการสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในทางการเมืองที่ถูกต้องได้ โดยไม่ต้องไปอาศัยหรือพึ่งพิงกับนายทุนใหญ่ หรือนายทุนที่มาบริจาคโดยไม่เปิดเผยและมีบุญคุณกัน เมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งก็ต้องตอบแทนกันทางธุรกิจหรือในทางเศรษฐกิจ

ต่อมาได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ ที่บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

นอกจากนี้ ในมาตรา ๓๒๘ ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดที่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้น่าเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิก หรือยุบพรรคการเมือง

๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

๔) สนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในวันเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

ดังนั้นเพื่อนวัตกรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองไว้ว่า บุคคลตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ สามารถรวมตัวกันประชุมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยในการประชุมดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดนโยบายพรรค กำหนดข้อบังคับพรรค เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคแล้วนำเอกสารหลักฐานพร้อมด้วยสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคเสนอขอจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองรับจัดแจ้งก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่พรรคจะสามารถดำรงอยู่ได้จะต้องหาสมาชิกให้ครบ ๕๐๐๐ คน จากทุกภาคและจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภาค ๆ ละ หนึ่งสาขาภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจัดแจ้ง

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในอดีต นับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑ จนถึง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ และ พ.ศ.๒๕๓๘) มีข้อแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ เนื่องจากแต่เดิมนั้นกลุ่มบุคคลผู้เริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองจำนวน ๑๕ คน จะมีฐานะเป็นพรรคการเมืองก็ต่อเมื่อทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อให้ให้นายทะเบียนออกหนังสือเชิญชวนและหนังสือรับรองการจัดแจ้ง ต่อมาเมื่อรวบรวม

สมาชิกได้ตามกำหนดแล้ว จึงยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนแล้วจึงมีฐานะเป็นพรรคการเมือง แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ เมื่อบุคคลจำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป รวมกันและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดแล้วให้เสนอขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนก็ถือว่ามีความเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายเลยทันที นอกจากนั้นในส่วนของการรวบรวมสมาชิกนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ นั้นได้กำหนดให้ขั้นตอนดังกล่าวสามารถกระทำได้ภายหลัง แต่ก็มีกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์เรื่องพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่าย เพื่อรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลในทางการเมือง และการจัดตั้งง่ายจะต้องมีการรองรับถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง ดังนั้นจึงได้ถูกเน้นย้ำลงไปอีกว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง ไม่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ต้องถูกยุบตั้งเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๑ จนถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ มีพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น ๘๙ พรรค^{๘๘} คือ

พ.ศ.๒๕๔๑ ได้แก่ พรรคไทยรักไทย พรรคก้าวหน้า พรรคสันติภาพ พรรคศรัทธาประชาชน พรรคมหาธารราษฎร์ ธีปัตย์ พรรคแรงงานไทย พรรคชาตินิยมไทย พรรคชีวิตใหม่ พรรคพลังประชาชน พรรคเกษตรเสรี พรรคคนขอปลดหนี้ (เกษตรมหาชน) พรรคชาติประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคพลังมหาชน

พ.ศ.๒๕๔๒ ได้แก่ พรรคชาติสามัคคี พรรคอำนาจประชาชน พรรคเสรีไทย พรรคกสิกรไทย พรรคไทยก้าวหน้า พรรควิถีไทย (เอกราช) พรรคไทยธรรมาธิปไตย พรรคสังคมใหม่ พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมไทย พรรคกฤษฎาไทยมั่นคง พรรคชาวไทย พรรคชีวิตที่ดีกว่า พรรคไทยช่วยไทย พรรคสยาม และพรรคธรรมรัฐ

พ.ศ.๒๕๔๓ ได้แก่ พรรคเกษตรก้าวหน้า พรรคเพื่อฟ้าดิน (สหกรณ์) พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรครักชาติ พรรคเกษตรกร พรรคพลังใหม่ พรรคไทยพัฒนา พรรคพลังสามัคคี พรรคไทยมหารัฐ พรรคประชาสังคม พรรคชาวนาพัฒนาประเทศ พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคพิทักษ์ไทย พรรคเผ่าไทย พรรคถิ่นไทย พรรคนิคมมหาชน พรรคพัฒนาสังคม พรรคพลัง

^{๘๘} ข้อมูลจากสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ณ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖.

เกษตรกร พรรคไทยสามัคคี พรรคชาวยุโรป ไทย พรรครักสามัคคี พรรคชาติเกษตรกรไทย พรรคพลังไทยและพรรคสังคมนิยมประชาชน

พ.ศ.๒๕๔๔ ได้แก่ พรรคพัฒนาไทย พรรคชาติประชาชน พรรคโบราณรักษ์ พรรคไทยรวมพลัง

พ.ศ.๒๕๔๕ ได้แก่ พรรครักษ์ถิ่นไทย พรรคหน้าไทย พรรคสังคมพัฒนา พรรคแผ่นดินไทย พรรคมวลชน พรรคความหวังใหม่ พรรคสร้างสรรค์ไทย พรรคไทยมหาชน พรรคเสรีพรรคแก้ปัญหาชาติ พรรคเกษตรไทย

พ.ศ.๒๕๔๖ ได้แก่ พรรคเสรีธรรม พรรคธัมมาธิปไตย พรรคชาติประชาชน พรรคไทยพิทักษ์ไทย พรรคธรรมชาติไทย พรรคตันตระกุลไทย พรรคพลังเสรีธรรม พรรคพัฒนาชาติไทย พรรคเกษตรกรไทย พรรคเสรี พรรครักษ์แผ่นดินไทย พรรคพลังเกษตรกร พรรครวมไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชนไทย พรรครู้แจ้งเห็นจริง พรรคทางเลือกที่สาม พรรคแรงงาน พรรคพัฒนาสังคมไทย พรรคชาติพัฒนา

ในส่วนของการยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ในหมวด ๔ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ ดังนี้

มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒ เช่น องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง กิจการที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง การส่งรายการการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมา การใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กำหนดพร้อมกับยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และพรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๖ เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๓) การกระทำอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(๔) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ จะเป็นไปตามมาตรา ๖๕ และ ๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕๕ พรรค คือ

พ.ศ.๒๕๕๑ จำนวน ๑ พรรค ได้แก่ รวมพรรคมวลชนเข้ากับพรรคความหวังใหม่ที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

พ.ศ.๒๕๕๒ จำนวน ๔ พรรค ได้แก่ พรรคปฏิรูป พรรคมหาราชภรุษิปัตย์ พรรคชีวิตใหม่ และพรรคชาตินิยม

พ.ศ.๒๕๕๓ จำนวน ๔ พรรค ได้แก่ พรรคชาติสามัคคี พรรคไทยก้าวหน้า พรรคธรรมรัฐ และพรรครักชาติ

พ.ศ.๒๕๕๔ จำนวน ๑๘ พรรค ได้แก่ พรรคประชาสังคม พรรคไทยพัฒนา พรรคประชาธิปไตย พรรคแนวร่วมเกษตรกร พรรคพลังสามัคคี พรรคไทยสามัคคี พรรคชาติเกษตรกรไทย พรรครักสามัคคี พรรครามสยาม พรรคสังคมประชาชน พรรคพิทักษ์ไทย รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก พรรคชาวไร่ชาวนาไทย พรรคศรัทธาประชาชน พรรคพลังเกษตรกร พรรคนิติมหาชน พรรคประชาชน และพรรคพัฒนาสังคม

พ.ศ.๒๕๕๕ จำนวน ๑๙ พรรค ได้แก่ พรรคถิ่นไทย พรรคเอกภาพ พรรคสังคมไทย พรรคสังคมใหม่ พรรคพลังไทย พรรคชาวนาพัฒนาประเทศ รวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก พรรคพลังใหม่ พรรคโบราณรักษ์ พรรคพัฒนาไทย พรรคสร้างสรรค์ไทย พรรคไทยรวมพลัง พรรควิถีไทย พรรคเกษตรเสรี พรรคนำไทย พรรคชาติประชาชน พรรคเสรีไท พรรคไทยมหารัฐ และพรรคไทยธรรมาธิปไตย และรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก

พ.ศ.๒๕๔๖ จำนวน ๑๐ พรรค ได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคไทยมหาชน พรรคแก้ปัญหาชาติ พรรคสันติภาพ พลังมหาชน พรรคสังคมพัฒนา พรรคไทยเสรี พรรคไทย พรรคอำนาจประชาชน พรรคเกษตรกร และ

พ.ศ.๒๕๔๗ จำนวน ๒ พรรค ได้แก่ พรรคเสรีธรรม และพรรคไทยประชาธิปไตย ซึ่งรายละเอียดและเหตุแห่งการยุบพรรคนั้นจะขอกล่าวโดยละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย สอดคล้องกับหลักเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงออกทางความคิดของประชาชน แต่ก็มีข้อน่าสังเกตบางประการที่สำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าแม้จำนวนพรรคการเมืองที่จัดตั้งในระบอบดังกล่าวจะมีเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่การคงอยู่ของพรรคการเมืองมีน้อยมาก เนื่องมาจากว่าพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นสาเหตุของการยุบพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ในมาตรา ๖๕ และ ๖๖ จึงควรที่จะศึกษาว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองทั้งสองมาตราดังกล่าวนั้นในบางเหตุสมควรหรือไม่และสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองจัดตั้งง่ายแต่การยุบพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปได้ยากเพื่อเป็นหลักประกันและการสร้างเสถียรภาพให้กับพรรคการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้จะขอกล่าวโดยละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป

๒.๕.๒.๓ การห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยมีการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ในการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แต่ก็มีบางช่วงหลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหารที่ไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้และเป็นสาเหตุให้พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยสะดุดหยุดลง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว หลังจากที่ทำรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ จะไม่มีบทบัญญัติใด ๆ รับรองการเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องสิ้นสุดลงและไม่อาจจัดตั้งได้ในเวลานั้น ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวได้แก่ การปฏิวัติสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๐๒ สมัยจอมพลถนอม กิตติขจรซึ่งทำการปฏิวัติรัฐประหารตนเองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๑๕ สมัยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๙ และสมัยการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ โดยพลเรือ

เอกสัจด์ ชลอยู่ โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่คล้ายคลึงกัน คือไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการระบอบพรรคการเมืองไทยนั้นได้สะดุดหยุดลงเนื่องมาจากการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรแม้ว่าจะได้ถือกำเนิดมาเป็นระยะเวลาที่นาน และเป็นที่น่าเป็นห่วงว่าพรรคการเมืองไทยจะสามารถวิวัฒนาการจนกลายเป็นพรรคการเมืองของมวลชนอย่างแท้จริงได้หรือไม่ ดังเช่นที่ประเทศตะวันตกไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ อเมริกา ซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชนและได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นพรรคมวลชนอย่างแท้จริง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๓

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเรื่องพรรคการเมือง ซึ่งการที่เราจะทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อน เนื่องมาจากว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษรทุกชนิดรวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วยนั้น เกิดจากการเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ ของมนุษย์ผู้ร่าง ซึ่งในการร่างนั้นผู้ร่างย่อมรู้สำนึกและมีเจตนาที่ประสงค์จะให้เกิดองค์กรและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น ด้วยทลายลักษณะอักษรที่เป็นบทมาตราต่าง ๆ เป็นเพียงสะพานเชื่อมเจตจำนงของผู้ร่างกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นเท่านั้น^๑ ดังนั้น ในการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะค้นหาเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ จึงต้องพิจารณาหลักการทั่วไปของการใช้และการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เรียกว่า “ทฤษฎีอำเภोजิต” ซึ่งหมายความว่า การค้นหาความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ต้องค้นหาจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายนั่นเอง^๒ โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายนั้นเพิ่งประกาศใช้

ในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นจนจบและรัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขแม้แต่เพียงคำเดียว แต่ต้องลงมติรับทั้งร่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ^๓ ฉะนั้นการค้นหาเจตนารมณ์จึงต้องดู

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐), (กรุงเทพฯ : ศึกษาภัณฑ์พานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๓๙.

^๒ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, ๒๕๓๕), หน้า ๑๑๔.

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

มาตรา ๒๑๑ บัณรส เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธาน

จากเจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่แสดงออกในขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ และเอกสารต่าง ๆ ที่สะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่เราสามารถเรียกรวม ๆ กันว่า “เอกสารเตรียมการร่างกฎหมาย” ได้แก่

(๑) กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งยึดแนวทางร่างรัฐธรรมนูญ ๓ กรอบ คือ

กรอบที่ ๑ ว่าด้วย “สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง”

กรอบที่ ๒ ว่าด้วย “การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ”

กรอบที่ ๓ ว่าด้วย “สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง”

(๒) ร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ซึ่งยกร่างโดยอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๓ ชุด ซึ่งมีหน้าที่นำกรอบที่ ๑-๓ ไปยกร่าง และต่อมาคณะกรรมการยกร่างได้นำมารวมกันไว้เป็นร่างเดียว

(๓) รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

(๔) เอกสาร ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช... พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช... สภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๕) รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

(๖) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๗) รายงานการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งประชาพิจารณ์

(๘) รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๙) รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.)

รัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

โดยเอกสารเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญและขั้นตอนในการจัดทำดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญในการที่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องพรรคการเมืองเท่านั้น

๓.๑ ความเป็นมาของการจัดตั้งพรรคการเมืองก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐

นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา เพื่อเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้รับความคาดหวังว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง ที่ช่วยพัฒนาระบบการเมือง แต่กลับปรากฏว่าพรรคการเมืองไทยไม่อาจบรรลุสมดังเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น การขาดอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่จะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวร่วมกัน พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมาในอดีตนั้นขาดความต่อเนื่องและไม่มีเสถียรภาพ เนื่องมาจากการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง จนทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงได้ พรรคการเมืองยังคงยึดมั่นในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ เป็นผลให้การคงอยู่และบทบาทของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นส่วนใหญ่ จำนวนพรรคการเมืองที่มีมากเกินไปส่งผลให้มีพรรคการเมืองใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้จึงทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ระบบพรรคการเมืองไทยในอดีตก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นระบบพรรคการเมืองที่ยังไม่มีโครงสร้างที่มั่นคง ไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องของประชาชนในการปฏิรูปการเมืองขึ้น โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และทำให้สถาบันพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและอุดมการณ์ในทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ภายใต้แนวทางของความเป็นประชาธิปไตย

๓.๒ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองตามแนวทางปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันนั้น มีเป้าหมายสำคัญในการที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ซึ่งจุดเริ่มต้นของ

การปฏิรูปการเมืองในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์เมื่อเดือน พฤษภาคม ๒๕๓๕ เมื่อการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านไปไม่นาน กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง ได้เล็งเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองเสียใหม่ จึงได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด

รัฐสภาในขณะนั้นได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. จำนวน ๕๘ คน โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ และมีศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเวลาเฉพาะหน้าและระยะยาวให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จากการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าวทำให้ได้ข้อสรุป ๒ ประการคือ

(๑) ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง

โดยการพัฒนาการเมืองควรได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยการนี้ คพป.เห็นควรให้มีการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยจะตั้งชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาการเมือง” หรือ “สภาพัฒนาการเมือง” หรือชื่ออื่นก็ตาม ที่สำคัญก็คือให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในองค์กรนี้^๔

(๒) ควรมีการปฏิรูปการเมือง

เมื่อ คพป.ได้ศึกษาระบบการเมืองของเราเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการของระบบการเมืองในประเทศต่างๆ ทำให้ทราบว่าประเทศไทยยังใช้ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม ที่ใช้ในประเศยุโรปก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และถูกนำไปใช้ในประเศเกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หลายประเทศ ซึ่งล้วนทำให้เกิดปัญหาทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมเป็นระบบที่มีความบกพร่องที่ทำให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภา และความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพทางการเมืองขึ้นพร้อมๆ กัน

ดังนั้น ปัญหาของบ้านเมืองควรเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมืองโดยแก้ไขทุกจุดที่บกพร่อง และทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๒๑๑ เพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ^๕

^๔ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๙), หน้า ๖.

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

นอกจากนั้น คพป. ยังได้เสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยซึ่งแยกออกเป็น การเสนอรูปแบบรัฐธรรมนูญที่ควรจะมีโครงสร้างในอนาคตและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละส่วน ซึ่งในเรื่องนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะเรื่องพรรคการเมืองทั้งในส่วนของสภาพปัญหาและการนำเสนอ ดังนี้

สภาพปัญหา

อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองหลายพรรคมีโครงสร้างภายในพรรคและ ระบบบริหารที่เป็นประชาธิปไตยพอควร แต่ก็มีหลายพรรคยังคงอยู่ภายใต้อำนาจ ของคนเพียงไม่กี่คน สมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ปราศจากอิสระในเรื่องหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งในสภาพเช่นนี้ การ"ตกลงกัน" ระหว่างผู้นำพรรคไม่กี่คนอาจควบคุมสภา ได้ทั้งสภาซึ่งอาจทำให้เกิด "เผด็จการเสียงข้างมากในสภา" ได้ ในท้ายที่สุด นอกจากนั้น แม้ในการบริหารพรรคการเมืองซึ่งโดยสภาพควรเป็นประชาธิปไตย ขั้นรากฐาน ยังไม่อาจเป็นประชาธิปไตยจริง ก็หวังให้การบริหารบ้านเมืองเป็น ประชาธิปไตยยาก หนึ่งใน การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเอง ก็สมควรให้เงิน สนับสนุนเฉพาะกรณีที่มีการบริหารพรรคเป็นประชาธิปไตยจริง ๆ เท่านั้น มิ เช่นนั้นก็จะเป็นการนำเงินงบประมาณจัดสรรให้ผู้นำที่กุมอำนาจในพรรค ควบคุมพรรคได้ต่อไปแบบเดิม โดยการเปรียบเทียบควบคุมไปกับการศึกษาถึง แนวทางในการแก้ไขปัญหาคงของพรรคการเมืองที่ประเทศทั้งหลายในยุโรป โดยเฉพาะเยอรมันอันเนื่องมาจากการที่ประเทศประเทศเยอรมัน ซึ่งประสบ ปัญหาเกี่ยวกับการล้มลุกคลุกคลานของพรรคการเมือง มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง ที่เป็นการส่งเสริมความเป็นพรรค การเมืองจนพัฒนาก้าวหน้า เป็นหลักของการปกครองมาจนถึงทุกวันนี้

ฉะนั้นการปฏิรูประบบพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยจึงต้องกระทำ ควบคุมไปกับการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยทางการเงิน โดยยึดแนวทางที่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ใช้แก้ไขปัญหาคงพรรคการเมืองเผด็จการของตนดังนี้

- (๑) การทำให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตย
- (๒) การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ
- (๓) การบังคับให้เฉพาะ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และไม่บังคับให้พรรคต้องส่ง ผู้สมัครเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด^๖

แนวทางการนำเสนอ

จากการศึกษาแล้ว คพป. มีความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับ มาตรา ๒๑ ของกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กล่าวคือ รับรองความสำคัญของพรรค

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

การเมืองว่าเป็นองค์กรที่สร้างมติมหาชน และแปรมตินั้นมาเป็นนโยบายในการบริหารบ้านเมือง โครงสร้างและการบริหารงานของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และการห้ามพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ

โดย คพป. เสนอให้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) การกำหนดโครงสร้างพรรคระดับภาคและสาขาพรรคประจำจังหวัด ซึ่งมีกรรมการบริหารระดับภาคและจังหวัดดำเนินการตามมติที่ประชุมสมาชิกกำหนด

(๒) การกำหนดโครงสร้างและกรรมการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารพรรคที่มาจาก การเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สมาชิก

(๓) ที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งประเทศเป็นองค์กรสูงสุดในพรรคมีอำนาจเลือก หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง โดยการเลือกตั้งต้องกระทำโดยลับและการดำเนินการตัดสินใจในทาง การเมืองเรื่องสำคัญต้องให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติตัดสินเป็นการลับ

(๔) คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติเป็นผู้คัดเลือกคนลงสมัครรับเลือกตั้ง ในระบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการบริหารระดับภาคและจังหวัดเป็นผู้คัดเลือก ผู้สมัครเป็น ส.ส. แบบเลือกตั้งเขตละคน

(๕) ต้องกำหนดระบบการรับสมาชิกพรรคให้เป็นธรรมโดยให้จับได้เฉพาะใน กรณีทำการขัดนโยบายพรรคที่จัดทะเบียนไว้ และเมื่อคณะกรรมการบริหารชี้ขาด แล้ว สมาชิกสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินัยพรรคที่มีตัวแทนจากสาขา ภาคและจังหวัดเป็นกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ และหากไม่พอใจก็อุทธรณ์ไป ยังตุลาการรัฐธรรมนูญได้เป็นที่สุด

(๖) การกระทำและกิจกรรมของพรรคที่เป็นปฏิปักษ์กับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญอาจถูก ควบคุมและสั่งให้ยุติ หรือยุบพรรคได้โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามความ ร้ายแรงของเรื่อง^๗

จากการวางหลักประชาธิปไตยให้เป็นแกนนำสำคัญของพรรคการเมือง เช่นนี้แล้ว ทำให้เป็นการยากที่นายทุนจะเข้ามาคุมพรรค และนอกจากนี้แล้วยัง จำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และ ในขณะเดียวกันก็มอบสิทธิให้แก่พรรคการเมืองมิให้ถูกยุบโดยง่าย การยุบ พรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์โดย สถานเดียว ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นหลักประกันใน

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙-๖๐.

แง่ของความมั่นคงได้เป็นอย่างดี สำหรับบทบาทของพรรคการเมืองซึ่งจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รัฐธรรมนูญก็ได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมทางการเงินไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยก็ได้นำเอามาบัญญัติไว้ด้วยแล้ว ในแง่ของการที่พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ และเปิดเผยบัญชีรายจ่ายเป็นระยะ ๆ^๔

จากแนวทางการนำเสนอของคปป.ดังกล่าวทำให้เห็นว่าได้เริ่มมีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาพรรคการเมืองไทย ซึ่งถือเป็นสถาบันหลักในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีการหยิบยกประเด็นปัญหาต่าง ๆ มาศึกษาหาแนวทางแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมา หรือการนำหลักเกณฑ์สำหรับพรรคการเมืองในต่างประเทศที่มีประสบการณ์ใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กล่าวคือ ในเยอรมันช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ปรากฏมีพรรคการเมืองซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คนกลุ่มนี้อาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องบังหน้าเพื่อทำร้ายที่สุดจะได้ทำลายระบอบการปกครองนี้ ซึ่งในที่สุดคนกลุ่มหนึ่งภายใต้การนำของ Adolf Hitler ก็ได้ทำสำเร็จ เข้านำประเทศโดยใช้รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการจนประเทศเยอรมันต้องประสบกับปัญหาความหายนะในสงครามโลกครั้งที่สอง

แนวทางการนำเสนอของ คปป. ดังกล่าวนั้นเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของพรรคการเมือง ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า คปป.ได้ส่งเสริมให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคมหาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากสภาพปัญหาของการเมืองไทยในอดีต ที่พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีเจ้าของหรือไม่ก็เป็นพรรคที่นายทุนสามารถครอบงำได้ นอกจากนั้น ยังสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันก็มอบอภิสิทธิ์มิให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่าย เพื่อเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งขั้นตอนของการสร้างความเป็นประชาธิปไตยนั้นมีรายละเอียดปลีกย่อยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโครงสร้างของพรรค ให้มีสาขาพรรค มีกรรมการบริหารพรรคที่มาจากการเลือกตั้งภายในเป็นต้น แต่ก็หาได้กำหนดให้การฝ่าฝืนรายละเอียดในเรื่องพวกนี้ต้องถึงขนาดถูกยุบพรรค แต่ได้กำหนดให้การยุบพรรคนั้นต้องเป็นกรณีที่กระทำความผิดอย่างร้ายแรง หรือกระทำการที่เป็นปฏิปักษ์กับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น รวมถึงในกรณีที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่าจะมีความเห็นจากหลายฝ่ายว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพมากเกินไปก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็อาจแก้ไขได้โดยยังคงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่การจัดตั้ง

^๔ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย, หน้า ๘.

พรรคการเมืองจะต้องกระทำได้โดยง่ายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยไม่สังกัดพรรคสามารถจัดตั้งพรรคได้โดยง่าย ซึ่งจากการนำเสนอดังกล่าวได้ส่งผลโดยตรงให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประชาชนมีส่วนร่วม (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐) และเป็นผลโดยตรงของการนำเสนอของ คพป.ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจนเป็นที่มาของการถือกำเนิดของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”

๓.๓ กรอบความคิดเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ.๒๕๔๐)

เนื่องมาจากสภาพปัญหาของสังคมไทยในอดีต (ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐) ทำให้เกิดกระแสความต้องการรัฐธรรมนูญและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้น เป็นผลให้เกิดการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ “การปฏิรูปการเมือง” ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง.....ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติด้วย”

นอกจากนี้ คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเองก็มีความว่า

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวน เก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง...ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ...”

จากหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำปรารภของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ย่อมแสดงให้เห็นว่าเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองนั้น ได้เน้นเป้าหมายหลัก ๓ ประการ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดเป็นกรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญ ๓ กรอบ คือ

(๑) การขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐานให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิมทั้งการทบทวนแก้ไขกำหนดภารกิจและการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาของบ้านเมือง

(๒) การปรับปรุงกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของการจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติดมิชอบ และในส่วนที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎร

(๓) การทบทวนการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและระบบรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริตและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น^๙

ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะในกรอบที่สาม ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง โดยจะเน้นในส่วนของการเมืองในสภาพปัญหาหลักและหลักการสำคัญในเรื่องพรรคการเมืองที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“ 2.พรรคการเมือง

2.1 สภาพปัญหาหลัก

2.1.1 ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคงและไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

2.1.2 ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาครวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าวยังไม่เพียงพอและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.1.3 ในสภาพปัจจุบันพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้อุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงใดก็ไม่สามารถรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

2.1.4 การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคในทุกกรณีทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น

2.2 หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาข้างต้น

^๙ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน,(กรุงเทพ : สภาร่างรัฐธรรมนูญ,๒๕๔๐),หน้า ๑๑.

2.2.1 ผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายขึ้นและให้ สิ้นเปลืองน้อยลง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวาง ขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว

2.2.2 ไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคอีกต่อไป แต่อุดหนุนพรรคและผู้สมัครในนามพรรค วิธีการเช่นนี้ไม่ทำลายระบบพรรค ซึ่ง จำเป็นสำหรับการปกครองในระบบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีความเป็นปึกแผ่น เพราะผู้สมัครในนามพรรคและพรรคการเมืองจะได้เปรียบหลายประการ กล่าวคือ สามารถได้เงินอุดหนุนจากรัฐ สามารถส่งบัญชีรายชื่อได้ ฯลฯ แต่ไม่ปิดกั้นคนที่ลง สมัครโดยไม่สังกัดพรรค ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงพลังลงโทษพรรคที่มี อยู่โดยเลือกผู้สมัครอิสระ หากพรรคที่มีอยู่ไม่ได้รับความศรัทธา

อนึ่ง ผู้สมัครในนามพรรคยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคนั้นเมื่อ ได้รับการเลือกตั้งแล้ว การลาออกจากสมาชิกภาพก็ดี การถูกพรรคมีมติให้ลาออก ก็ดี ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเพื่อรักษาวินัย พรรคดั้งเดิม

2.2.3 การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับและการ บริหารที่เป็นประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย อาทิ การตัดสินใจ เรื่องสำคัญต้องผ่านที่ประชุมใหญ่พรรค การกำหนดให้มีสาขาพรรค การมีวารสาร ดำรงตำแหน่งในพรรค ฯลฯ การขับสมาชิกพรรค อาจอุทธรณ์ไปยังศาล รัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พรรคตกอยู่ในอำนาจของผู้นำและนายทุนพรรค การเมืองเพียงไม่กี่คน

2.2.4 การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรค การเมือง โดยถือเกณฑ์ตามจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้น ในสภา

2.2.5 การควบคุมการบริจาคเงินของเอกชนให้โปร่งใสโดย จำกัดจำนวนเงิน และแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และเป็นผู้ตรวจสอบ

2.2.6 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวงเงินที่พรรค การเมืองสามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งทุกครั้ง โดยกำหนดเป็นรายหัวของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่งสมัครในการเลือกตั้งครั้งนั้น และให้กำหนดวงเงิน ดังกล่าวในการกำหนดวันเลือกตั้งแต่ละครั้ง (เช่นเดียวกับการกำหนดวงเงินใช้จ่าย ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง)

2.2.7 ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และผู้บริจาค ประกาศให้สาธารณชนทราบ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความร่วมมือของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เป็นผู้ตรวจสอบทุกปี”^{๑๐}

จากการศึกษาแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สิ่งที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในกรอบความคิดนี้ก็คือ ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและกำหนดให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้ง่ายโดยสนับสนุนให้มีพรรคใหญ่ น้อยพรรคแต่ก็ไม่ตัดโอกาสพรรคเล็ก พรรคน้อยในการร่วมสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง โดยไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา โดยเฉพาะเห็นย้ำเป็นอย่างยิ่งว่า เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นไม่อาจจะเป็นจริงได้ หากไม่ส่งเสริมด้วยเสรีภาพในการคงอยู่ของพรรคการเมือง โดยกรอบความคิดนี้เสนอให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ที่บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและต้องได้รับการเลือกตั้ง มิฉะนั้นพรรคการเมืองดังกล่าวก็ไม่อาจคงอยู่ หรืออาจกล่าวอีกได้ว่ากรอบความคิดที่กล่าวมานี้ไม่เห็นด้วยที่จะกำหนดให้เหตุที่พรรคไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปหรือส่งแต่ไม่มีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกยุบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากความ ต้องการให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้โดยง่ายแล้ว การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองก็จะต้องมีหลักประกันเพื่อมิให้พรรคการเมืองถูกยุบได้โดยง่ายอีกด้วย

๓.๔ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงรายละเอียดในเอกสารที่สำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในส่วนของพรรคการเมือง เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างอันเป็นการสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีอำเภोजิต นอกจากนี้ การค้นหาเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในส่วนของพรรคการเมือง ยังเป็นหลักสำคัญเพื่อที่จะทำให้ทราบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๗

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น

^{๑๐} คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า ๔๕-๔๖.

ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๘ (บทเฉพาะกาล)

“นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(๕) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๖) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๗) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

๓.๕.๑ การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ^{๑๑}

การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๔๗ มีรายละเอียด ดังนี้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๐ เลขาธิการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

“มาตรา ๓/๓/๒๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชนชาวไทยให้เป็นปึกแผ่นและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ การให้การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง การจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง การตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง และการเลิกพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง”

ที่ประชุมมีมติให้ตัดข้อความตามวรรคสามในส่วนที่มีข้อความซ้ำซ้อนกับมาตรา ๓/๓/๒๕ และปรับเปลี่ยนถ้อยคำจากเจตนารมณ์เป็นเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า Spirit ยิ่งกว่า

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นการรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเหตุใดการเลิกพรรคการเมืองจึงจำกัดให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะทำงานคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า การบัญญัติเช่นนี้มีใช้การจำกัดเสรีภาพในการที่จะเลิกพรรคการเมือง หากบุคคลที่รวมตัวกันตกลงที่จะเลิกพรรคการเมืองแล้วย่อมทำได้ตามเจตนาร่วมกัน แต่เป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองว่าจะถูกบังคับให้เลิกเฉพาะกรณีที่เกิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น อันเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจสั่งเลิกพรรคการเมือง

^{๑๑} สถาบันพระปกเกล้า , ฐานข้อมูลรายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ (CD-ROM), (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๔๔.

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดให้จดทะเบียนพรรคการเมืองจำเป็นจะต้องคงไว้ต่อไปหรือไม่ ถ้าหากคงไว้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่วางหลักให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองหรือไม่

คณะทำงานคณะกรรมการชี้แจงว่า เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพของบุคคลอย่างหนึ่งในการรวมกันเป็นองค์การตามมาตรา ๓/๓/๒๑ ซึ่งจะมีกระบวนการจดทะเบียนนิติบุคคลกำหนดไว้เพื่อเป็นการรองรับสถานะขององค์การที่บุคคลรวมตัวกัน การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องผ่านขั้นตอนการจดทะเบียน การรวมตัวกันแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสถานะแล้วอาจเรียกไม่ได้ว่าเป็น “พรรคการเมือง” แต่ทั้งนี้ เสรีภาพในการรวมกันจะต้องไม่ถูกจำกัดโดยการจดทะเบียนพรรคการเมืองดังเช่นปัจจุบัน ที่มีการวางข้อกำหนดอันส่งผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจากอุปสรรคในการจดทะเบียนอย่างมาก เพื่อความชัดเจนแก่บทบัญญัติและเพื่อมิให้รัฐวางข้อกำหนดในการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจนกระทั่งเป็นการบั่นทอนเสรีภาพของบุคคลอีกต่อไป จึงเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในการแจ้งการจดทะเบียนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบเท่านั้น ซึ่งจะป้องกันปัญหาการรวมตัวกันโดยอ้างว่าเป็นพรรคการเมือง โดยมีได้ผ่านขั้นตอนการรับรองสถานะทางกฎหมายจากการจดทะเบียนดังที่เคยปรากฏในอดีต

ที่ประชุมเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการแจ้งการจดทะเบียนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบ

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าเกี่ยวกับเจตจำนงทางการเมืองว่า เหตุใดจึงต้องใช้คำว่า “ของประชาชน”

คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ความเป็นพรรคการเมืองนั้นมิขอพิจารณาสองประการ ประการแรก วัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองต้องเป็นการสร้างเจตจำนงทางการเมือง และประการที่สอง ต้องดำเนินการเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น การสร้างเจตจำนงทางการเมืองดังกล่าว จะต้องเป็นไปในระดับชาติมิใช่เพียงระดับท้องถิ่นเท่านั้น ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน จึงจำเป็นต้องวางบทบัญญัติว่า เพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ซึ่งหมายความว่า เป็นเจตจำนงในระดับชาติ

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การรับรองเสรีภาพในการรวมกันตั้งพรรคการเมือง อาจก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่พรรคการเมืองเลิกไปเพราะกระทำการฝ่าฝืนต่อหน้าที่กฎหมายบัญญัติไว้ แล้วบุคคลกลุ่มเดิมกลับมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญอีก

คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น กระทำการเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยนั้น ก็จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ตามรัฐธรรมนูญ และการกลับมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อกระทำการดังกล่าว

อีก ก็จะทำไม่ได้ เพราะถูกจำกัดเสรีภาพในการกระทำแล้ว การรับรองเสรีภาพตามมาตรานี้ จึงมีการจำกัดได้ในพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ

จากการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการการยกเว้นแล้วจะเห็นได้ว่า แนวทางในการยกเว้นรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนี้ มีจุดประสงค์หลักในการที่จะคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการยุบพรรคการเมืองที่มีการชี้แจงว่า เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในการสั่งในเลิกพรรคการเมืองซึ่งจะเป็นการไม่สมดังเจตนารมณ์ดังกล่าว จึงให้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการจดทะเบียนพรรคการเมืองมาเป็นการจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในชั้นของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญในส่วนพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่า เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปโดยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ต้องบัญญัติหลักการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยไม่สามารถออกมาบังคับใช้ให้ขัดหรือแย้งได้

การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๓๒๘ มีรายละเอียด ดังนี้

การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้น ๙ ไม่ได้มีข้อความตามมาตรานี้

๓.๔.๒ การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๒}

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๔๗ มีรายละเอียดดังนี้

ในการพิจารณาเมื่อวันอังคารที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ดังนี้

“มาตรา ๔๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

^{๑๒} สถาบันพระปกเกล้า,ฐานข้อมูลรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ (CD-ROM).

การจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง การควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง และการเลิกพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ซึ่งมีผู้อภิปรายเป็นจำนวน ๓ คน ได้แก่

๑. นายสุจิต บุญบงการ
 ๒. นายวรพจน์ วงศ์สง่า
 ๓. ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
- ซึ่งได้อภิปรายไว้เป็นรายบุคคล ดังนี้

ประธาน : เท่าที่ผมจำได้นั้นมีการเสนอให้ตัดพรรคสอง ออกแล้วใช่ไหมครับ ผมจำได้ว่ามีผู้เสนอแล้วตอนที่สนชารวมกันนั้น แต่ผมจำไม่ได้แน่ว่าได้มีการตกลงกันว่าให้ตัดพรรคสอง ออกหรือเปล่า เป็นข้อสังเกตเท่านั้นครับ

นายสุจิต บุญบงการ : ผมเป็นคนเสนอตรงนี้ขึ้นมาเองว่าจำเป็นจะต้องมีพรรคสองหรือเปล่า เอาไปไว้ในกฎหมายลูกได้ไหมทำนองนี้ ผมจำได้ผมเป็นคนเสนอเอง

ประธาน : ถ้าอย่างนั้นเป็นการคิดตั้ง ๆ ไว้ก่อนนะครับ ขณะนี้ก็ยังคงไว้

นายสุพจน์ วงศ์สง่า : เรื่องนี้ผมได้เรียนเสนอไว้ในระหว่างสนทนานั้นว่า เท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ นี้ยังไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นจะกระทำได้โดยง่ายโดยที่ไม่ต้องมีจำนวนคนเป็นพัน ๆ คน ยังไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า ถ้าไม่ส่งลงแล้วจะยุบเลิกพรรคการเมืองไปหรือเปล่า กระผมได้เรียนขอให้ทางเลขฯ ได้คิดข้อความเหล่านั้นขึ้นมา แต่ท่านเลขฯ ก็บอกว่าอยากจะไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก ถ้าหากท่านสัญญาว่าจะไปเขียนที่กฎหมายลูก กระผมก็ยินดีที่จะรับแต่ต้องเป็นคำมั่นสัญญาถ้าหากไม่สัญญา กระผมก็จะต้องขอแปรญัตติในมาตรานี้

ประธาน : อาจารย์บวรศักดิ์ขอหารือครับ

ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณโณ : คือหลังจากที่ผมฟังการอภิปรายของท่าน กรรมการตอนสนทนาธรรม แล้วก็คำวิจารณ์ของสมาชิกวุฒิสภา ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ ไปนั่งทำงานกันสองคน กับคุณกาญจนารัตน์แล้วก็สามี่เมื่อวันเสาร์วันอาทิตย์ที่แล้ว ซึ่งก็ไม่ได้ พัก เห็นว่า หลายท่านบอกว่าการเอาตัวกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใส่ไว้ในเนื้อหา รัฐธรรมนูญมากเกินไปมันจะทำให้รัฐธรรมนูญยาว ก็ขออนุญาตท่านประธานว่าลองไปคิดมา นำเสนอคุณะครับ ทั้งหมดนี้ถ้าท่านกรรมการไม่เห็นด้วยสมควรจะเป็นแบบเดิมก็ได้ แต่ว่าถ้า เห็นสมควรมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ จะถูกตัดออก แล้วขยับมาตรา ๔๗ ขึ้นมาเป็นวรรค ๓ ของ มาตรา ๔๖ โดยมาตรา ๔๖ วรรคแรกคงเดิม วรรคสองคงเดิม วรรคสามย้ายไปอยู่ในบทเฉพาะ กาล เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แล้วก็เอามาตรา ๔๗ มาเป็นวรรค สี่ของมาตรา ๔๖ แทนวรรคสามเดิม และวรรคสองของมาตรา ๔๗ มาเป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๔๖ ส่วนมาตรา ๔๘ นั้นก็เอาไปไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล ถ้าอ่านแล้ว ความจะเป็นอย่างนี้ครับ ผมขออ่านให้ท่านประธานและท่านกรรมการฟังนะครับ ส่วนจะรับ หรือไม่รับก็สุดแท้แต่ดุลยพินิจของท่านคณะกรรมการนะครับ ข้อความจะเป็นอย่างนี้ครับ

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทาง การเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตาม วิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับ หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรค การเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือ ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ ข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

แล้วก็วรรค ๓ เดิมกับมาตรา ๔๘ ครับ แล้วก็รวมข้อสังเกตของท่านกรรมการว ารพจน์ด้วยก็จะไปอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองถึงจะไปเขียนไว้ในรา ละเอียดขั้นหนึ่ง แล้วก็ฝ่ายเลขานุการก็ยินดีรับไปพยายามหาถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่าตั้ง ง่าย

จากการพิจารณาถ้อยคำเป็นรายบุคคลของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในส่วนของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ยังคงเดิมเพื่อให้เป็นไปดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องการให้บุคคลที่มีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยง่าย ซึ่งมีสมาชิกคือ นายสุพจน์ วงศ์สง่า ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ไว้ว่า “จากบทมาตรา ๔๖ ที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเสนอมา ยังไม่มีข้อความใดเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองจะกระทำได้อย่างไรโดยไม่จำเป็นที่จะต้อง มีสมาชิกเป็นจำนวนพัน ๆ คน นอกจากนั้นยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าพรรคการเมืองจะไม่ถูกบังคับให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้และไม่ส่งแล้วจะถูกรับพรรคการเมืองหรือไม่” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งให้พรรคการเมืองสามารถตั้งขึ้นโดยง่าย และการยุบพรรคการเมืองก็ต้องมีหลักประกันให้มีการยุบยาก เพื่อก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพทางการเมือง นอกจากนี้ ศาสตราจารย์บรรณรักษ์ อูวรรณโณ ยังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายเพื่อเป็นการย้ำว่า ในรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญยืดเยื้อยาวนานไป ฉะนั้นในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงถ้อยคำต่าง ๆ ที่เป็นการแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งได้ง่ายด้วย

การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๓๒๘ มีรายละเอียด ดังนี้

คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในเรื่องนี้เพิ่มขึ้นเป็นมาตราใหม่ ดังนี้

“มาตรา ๓๒๓ **อัญญู** กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๕) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๖) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

๓.๔.๓ การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๔๗ มีรายละเอียดดังนี้

การพิจารณาของที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๗ (เป็นกรณีพิเศษ) วันเสาร์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ มีผู้อภิปรายจำนวน ๔ คน ได้แก่

- (๑) ศาสตราจารย์ ธรรมนูญ ลัดพลี
- (๒) นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา
- (๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์โกเมศ ขวัญเมือง
- (๔) นายสวัสดิ์ คำประกอบ

โดยในขั้นนี้ สมาชิก คือ นายสวัสดิ์ คำประกอบ ขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในมาตรานี้ โดยเสนอให้บุคคลมีเสรีภาพในการดำเนินการทางการเมืองหรือรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองได้โดยอิสระและไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือกฎหมายอื่นใดมาควบคุมการรวมกลุ่มทางการเมือง การรวมกลุ่มทางการเมืองหรือการดำเนินกิจการทางการเมืองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายใดที่บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ให้กฎหมายนั้นเป็นอันตกไป และจะตรากฎหมายเช่นว่านี้ขึ้นใช้บังคับไม่ได้

ที่ประชุมพรรคการเมืองมีมติเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการการเสนอ โดยไม่เปลี่ยนแปลง และที่สมาชิกได้แปรญัตติให้ถือเป็นข้อสังเกตโดยไม่มีผลลงมติ

นอกจากนี้ คณะกรรมการการได้ตัดมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ออก โดยสมาชิก คือ ศาสตราจารย์ธรรมนูญ ลัดพลี ขอทราบเหตุผลในการในการตัดข้อความในสองมาตรานี้ ซึ่งคณะกรรมการชี้แจงว่า ความในมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตราก่อนหน้านี้แล้ว ส่วนมาตรา ๔๘ ที่ตัดออกเนื่องจากเป็นรายละเอียดที่อยู่ในข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งควรจะได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

มติของที่ประชุมเห็นว่า ควรตัดมาตรา ๔๗ และ ๔๘ ออกด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

จากการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนี้ เห็นว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบ โดยไม่มีการแปรญัตติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในชั้นของการพิจารณาในวาระที่สองของรัฐธรรมนูญ มีความเห็นและหลักการเดียวกันกับในชั้นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แม้จะมี สมาชิกตั้งข้อสังเกตบางประการว่าในการดำเนินการทางการเมืองนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมี กฎหมายมาควบคุม ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ก็มีความประสงค์ให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกัน โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย และต้องไม่มี บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถมาขัดขวางการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดย บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ดังกล่าวซึ่งเป็นรายละเอียดควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของมาตรา ๓๒๘ มี รายละเอียด ดังนี้

ในการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๖ (เป็นกรณีพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ร่าง ๕ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา คือ

“มาตรา ๓๒๓ อัญญัติ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(๓) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(๔) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(๕) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(๖) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้

จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

ในการอภิปรายนี้มีผู้อภิปรายเป็นจำนวน ๖ คนได้แก่

- ๑.นางพวงเล็ก บุญเชียง
- ๒.นายวรพจน์ วงศ์สง่า
- ๓.นายอานันท์ ปันยารชุน
- ๔.ศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์
- ๕.ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
- ๖.นายแก้วสรร อติโพธิ

ซึ่งได้อภิปรายไว้เป็นรายบุคคล ดังนี้

นางพวงเล็ก บุญเชียง : ท่านประธานที่เคารพคะ ในมาตรา ๓๒๓ วรรค ๓ นั้นคะ เอาอะไรมาเป็นเกณฑ์ที่ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ อย่างน้อยบุคคล ๑๕ คนเขาจัดตั้งได้แล้ว เอาอะไรมาเป็นบรรทัดฐาน

การประชุมดำเนินมาถึงตอนนี้ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงจากบัลลังก์ โดยมอบให้ ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญกรรมการครับ ตอบด้วยว่าทำไม ๑๕ คนครับ

นายวรพจน์ วงศ์สง่า (กรรมการ) : ท่านประธานที่เคารพครับ กระผม วรพจน์ วงศ์สง่า กรรมการ ที่เขียนไว้แบบนี้ เพราะว่าเราต้องการให้ประชาชนไทยมีเสรีภาพในการที่จะเข้าสู่วงการเมืองหรือว่าเข้ามาอาสาสมัครรับใช้ประเทศชาติในทางการเมืองได้โดยง่าย เนื่องจากว่าเราบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ว่าในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้สามารถทำได้โดยสะดวก เพราะฉะนั้นเราจึงกำหนดว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นไม่ให้มันยากเกินไปกว่าการจัดตั้งสมาคม ในการที่จะรวมกลุ่มผู้ซึ่งมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาตามกฎหมายที่จำเป็นว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจึงสมัครรับเลือกตั้งได้ครับ

จะเห็นได้ว่าการที่มีบทบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ยาก ต้องมีค่าใช้จ่ายสูง ต้องส่งผู้สมัครลงจำนวนมากนั้น เป็นการเอื้ออำนวยให้กับระบบชนาธิปไตยเกิดขึ้นในบ้านเมืองของเรา เราต้องการให้คนไทยทุกหมู่เหล่าสามารถที่จะเข้าร่วมงานการเมืองได้โดยง่ายครับผม จำนวน ๑๕ คนนั้นเป็นจำนวนที่สะดวกและก็ไม่ใกล้เคียงกับการจัดองค์กรอื่น ๆ เช่น สมาคม ครับผม

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญคุณพวงเล็กครับ

นางพวงเล็ก บุญเชียง : ท่านประธานที่เคารพคะ ทุกคนมักพูดบอกเล่นการเมือง ที่จริงมันจริง ๆ และในเรื่องนี้การตั้งพรรคการเมืองไม่ใช่ของเล่นนะคะ ที่จะมาตั้งได้ ๑๕ คนเท่า

สมาคม ดิฉันบอกถ้าออกไปแล้วอายุเขา ไหนท่านบอกว่าให้พรรคการเมืองเข้มแข็งมีเงินสนับสนุนจากรัฐอีก ก็แสดงว่าพวกนี้ในบางครั้งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อไปหลอกเงินสนับสนุนจากรัฐ ถึงแม้ว่ารัฐจะจัดลำดับว่าจัดตามอัตราส่วนของพรรคก็เป็นได้ ท่านประธานที่เคารพ ดิฉันว่าในส่วนนี้ขอให้ท่านสมาชิกช่วยกันพิจารณาอย่างรอบคอบดีกว่าค่ะ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญท่านประธานอานันท์ครับ

นายอานันท์ ปันยารชุน (ประธานกรรมการ) : ท่านประธานครับ เป็นข้อมูลคือ วัฒนธรรมการเมืองของไทยแต่โบราณกาลจนถึงกระทั่งวันนี้ นะครับ คิดว่าการตั้งพรรคการเมือง คือ การตั้งพรรคการเมืองเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้ง แต่ในทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นเยอรมัน ไม่ว่าจะเป็นอเมริกา พรรคการเมืองจะมี ๒ ระดับครับ พรรคการเมืองที่ตั้งเป็นพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ทางการเมือง แล้วลงสมัครเลือกตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองที่มีเจตนารมณ์ทางการเมือง แต่ไม่มีความจำเป็นจะต้องไปสมัครรับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น การให้ตั้งพรรคการเมืองง่ายขึ้นจะเป็นการที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของเมืองไทย เราต้องแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คณะกรรมการได้พูดเรื่องนี้ใช้เวลาเป็นเวลานาน และขอยืนยันครับว่า ให้ตั้งได้โดย ๑๕ คนครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญอาจารย์อมรครับ

ศาสตราจารย์อมร รัชกาลา : ท่านประธานที่เคารพ ผากท่านกรรมการช่วยดู ถ้อยคำนิดเดียว นะครับ ผมไม่เถียงเลย แต่ขอให้ดูแล้วกัน การจัดตั้งพรรคการเมืองคือข้างบนมี อย่างน้อย เพราะฉะนั้น ๑.การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่นั้นขึ้นไปไม่ดี ครับ ไม่ต้องมีซึ่งอย่างน้อย อีกครั้งหนึ่งเป็น (๑) (๒) การเลิกตั้งพรรคการเมือง คำอธิบายยังไม่ ทันท่วงทีขึ้น ทั้งนี้โดย แล้วน่าจะเรียกว่า พรรคการเมืองมีให้น่าเอาเหตุ นี้ก็ขอภัยที่ผู้ตั้งถ้อยคำ นะครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : คงเข้าใจแล้วนะครับ เชิญ

นายแก้วสรร อดิโพธิ : คือผมอยากจะสนับสนุนกรรมการว่า เราได้ขึ้นไปแล้วว่า การที่เราบังคับว่าผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองขณะเดียวกันเราไปกำหนดให้การจัดตั้งพรรคให้ ยุ่งยากไม่เป็นเสรีภาพก็เท่ากับจำกัด ฉะนั้นการที่ เพื่อสนองเจตนารมณ์อันกำหนดเป็นมินิมัม (Minimum) ไว้ว่าที่จะไปตั้งเงื่อนไขผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองต้องมี ๕๐๐ คนขึ้นไป สมาชิกอะไร เท่าไร ไม่ถูก ผมคิดว่าสมเหตุสมผลกับเจตนารมณ์ที่ร่างไว้ต้น ๆ ขอขอบคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : คงเข้าใจตรงกันแล้วนะครับ ถ้าไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ถือว่าที่ประชุมรับมาตรา ๓๒๓ อัญญุ นะครับ

จากการพิจารณาในวาระที่สองในส่วนของมาตรา ๓๒๘ นี้จะเห็นได้ว่า การที่กำหนด จำนวนคนไว้เพียง ๑๕ คน ก็สามารถตั้งพรรคการเมืองได้นั้น ก็เพื่อให้การตั้งพรรคการเมือง สามารถกระทำได้ง่าย และเป็นโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้าง

เจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศได้มากขึ้น ร่างดังกล่าวจึงได้รับความเห็นชอบโดยไม่มี การแก้ไขใด ๆ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยการใช้ “ทฤษฎีอำเภोजิต” ที่เป็นการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจากการพิจารณาเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๐) นี้ เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีบทบาทโดยตรงใน การร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นจนจบและรัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขแม้แต่เพียงคำเดียว แต่ ต้องลงมติรับทั้งร่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ จึงทำให้การค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่าง รัฐธรรมนูญจึงต้องดูจากเจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกในขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่าง จัดทำรัฐธรรมนูญและเอกสารที่เรียกว่า “เอกสารเตรียมการร่างกฎหมาย” ไม่ว่าจะเป็นรายงาน การประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมคณะกรรมการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ซึ่ง วิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นพื้นฐานสำคัญใน การปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุง โครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในส่วนของพรรคการเมือง นั้นเมื่อทำการศึกษาโดยละเอียดแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หลักในส่วนที่เกี่ยวกับ พรรคการเมืองดังนี้

๑. ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ และหลักประกันในเสรีภาพดังกล่าว คือ ให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้ง่าย โดยการให้พรรคการเมืองนั้นใช้ระบบจัดแจ้งแทนการจด ทะเบียน และจำนวนคนผู้เริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองก็ให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองอื่น คือ ๑๕ คน โดยเฉพาะสมาคมเนื่องจากเล็งเห็นว่าพรรคการเมืองมีพื้นฐานมาจาก สมาคม ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องไม่ให้อึดอัดยากไปกว่าการจัดตั้งสมาคม เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองและต้องไม่มีการตั้งเงื่อนไขผู้ ก่อตั้งพรรคการเมืองต้องมีจำนวนมากถึงห้าพันคน นอกจากนี้ บทบัญญัติในส่วนของการให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมี เจตนารมณ์ที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองและต้องการจะ จัดตั้งพรรคการเมืองใหม่สามารถกระทำได้ง่ายเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการจำกัดเสรีภาพในทาง การเมืองและเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกในทางการเมืองมากขึ้น

๒. ในส่วนของการยุบพรรคการเมืองนั้น จากการวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ต้องการให้การยุบพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้โดยยากเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พรรค การเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้ง่าย ซึ่ง

ส่วนสำคัญของการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็อยู่ที่การดำรงอยู่ของพรรคการเมือง เนื่องจากว่า แม้ว่าพรรคการเมืองจะจัดตั้งได้ง่ายแต่ถ้าบทบัญญัติในส่วนการคงอยู่ของพรรคการเมืองมีผลให้พรรคการเมืองยุบง่ายเช่นกัน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็จะไม่บรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญได้เน้นย้ำในส่วนที่ให้อำนาจพรรคการเมืองที่ไม่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งหรือส่งสมาชิกแต่ไม่ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ให้ถูกยุบนั้น ยิ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบเพราะสาเหตุที่เล็กน้อยแต่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบเพราะเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น อาทิเช่น กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๓. โครงสร้างของพรรคการเมืองและการบริหารงานต้องเป็นประชาธิปไตย มีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยสาธารณชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเผด็จการภายในพรรคการเมือง และเสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของประชาชน ซึ่งปรากฏให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองนั้นต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อตรวจสอบว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินการในทางการเมืองสอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญหรือไม่ การให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองนั้นได้รับฐานสนับสนุนจากประชาชนและเป็นพรรคของประชาชนอย่างแท้จริง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเพื่อไม่ต้องการให้พรรคการเมืองต้องตกอยู่ในอำนาจของนายทุนและกลายเป็นธุรกิจการเมือง การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและไม่ให้ธุรกิจการเมืองเข้าครอบงำได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสามประเทศ คือ อังกฤษ อเมริกา และเยอรมัน มีความแตกต่างกันในเรื่องของความเป็นมา จนเป็นผลให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างกัน โดยประเทศอังกฤษและอเมริกานั้นให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมารับรองและมีการวางหลักประกันเสรีภาพเนื่องจากไม่เคยเจ็บช้ำจากการที่มีพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศเยอรมันที่มีความเจ็บช้ำจากการมีพรรคนาซี จึงทำให้ต้องมีการตรากฎหมายให้หลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้เกิดเผด็จการในพรรคการเมือง หากแต่ต้องการให้พรรคการเมืองมีประชาธิปไตย

จากที่สรุปมาข้างต้น ทำให้มีข้อที่จะต้องเปรียบเทียบต่อไปว่า สำหรับประเทศไทยนั้น วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยแม้จะไม่ได้รับการเจ็บช้ำจากพรรคการเมืองดังเช่นประเทศเยอรมันก็ตาม แต่สภาพการของพรรคการเมืองไทยก็ไม่มั่นคง และไม่มีการพัฒนาไปในลักษณะที่จะเป็นสองพรรคการเมืองใหญ่ ดังเช่นประเทศอังกฤษและเยอรมัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาที่มาของการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองไทยทำให้พบว่า มีความเป็นมาเฉพาะที่

แตกต่างไปจากประเทศอื่น โดยมีจุดสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๔๐) ที่ต้องการให้มีเสถียรภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยแท้จริง อันครอบคลุมถึงความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง และความสามารถในการคงอยู่ของพรรคการเมือง โดยไม่ถูกยุบด้วยเหตุเพียงเล็กน้อย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๔

วิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมือง กับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

ในบทที่ ๔ นี้จะเป็นการศึกษาถึงความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มจากหัวข้อ ๔.๑ คือ การศึกษาหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการพรรคการเมือง และการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในอดีตเพื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๑) เพื่อนำมาวิเคราะห์ในหัวข้อ ๔.๒ ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นมีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ ๓ โดยในส่วนนี้เป็นการนำรายงานการประชุมของทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภามาศึกษาและทำการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

๔.๑ วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในอดีตกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑

เพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจการเปรียบเทียบในหัวข้อนี้จึงขอแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๔.๑.๑ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ กับ ๔.๑.๒ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยจะปรากฏตารางการเปรียบเทียบในตอนท้าย

๔.๑.๑ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗

โดยการเปรียบเทียบนี้จะแบ่งการเปรียบเทียบออกเป็น ๓ ส่วน คือ การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมือง

๔.๑.๑.๑ การจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑)ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งกำหนดวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ ๕๐๐ คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย และลักษณะที่ (๒) คือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ จำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป สามารถรวมตัวกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตนตามจำนวนที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนด ก็เพื่อไปขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อ นายทะเบียนพรรคการเมืองที่กระทรวงมหาดไทย โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นกำหนดจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ คน

กรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น กฎหมายพรรคการเมืองทั้ง ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา และเมื่อได้จดทะเบียนแล้วพรรคการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง ๓ ฉบับให้สามารถกระทำได้โดยแจ้งต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย

๔.๑.๑.๒ การดำเนินกิจการพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ นั้นได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ซึ่งเลือกจากบรรดาสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง

ในส่วนของการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลต่าง
ด้าวหรือผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้ามาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมืองหรือ
ยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ และห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
ในขณะเดียวกันเกินกว่า ๑ พรรค

๔.๑.๑.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง ๓ ฉบับนี้ ได้กำหนดถึงสาเหตุแห่งการเลิก
หรือยุบพรรคการเมืองโดยคำนึงถึงความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง และทางเศรษฐกิจของ
ประเทศเป็นหลัก ส่วนรายละเอียดที่แตกต่างกันได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.
๒๕๑๑ กำหนดให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกต่ำกว่า ๕๐๐ คน และพรรคการเมืองที่ไม่มี
สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้ง
ติดต่อกันต้องเลิกพรรคการเมือง ส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้
เลิกพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองมีสมาชิกลดลงต่ำกว่า ๑,๐๐๐ คน เป็นต้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๑.หลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง	<p>๑.๑ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๕๐๐ คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไปสามารถก่อตั้งพรรคการเมืองได้โดยต้องจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๓)</p> <p>๑.๒ สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย (มาตรา ๖)</p>	<p>๑.๑ ผู้มีสัญชาติไทยไม่มีข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ รวมกันตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป เป็นคณะเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองและเมื่อมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ คน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๗)</p>	<p>๑.๑ ผู้มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี ตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไปรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งเพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ คน สามารถตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อ นายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๗)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๒.หลักเกณฑ์การจดทะเบียนพรรคการเมือง	<p>๒.๑ คำขอจดทะเบียนต้องมีชื่อของพรรคการเมือง, นโยบายของพรรคการเมือง, ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่, ชื่อของหัวหน้าและเลขาธิการพรรคการเมือง และลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๔)</p> <p>๒.๒ พรรคการเมืองตั้งสาขาได้โดยแจ้งที่ตั้งสำนักงานสาขาต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๕)</p> <p>๒.๓ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงชื่อของพรรคการเมือง, นโยบายของพรรคการเมือง, ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่, ชื่อของหัวหน้าและเลขาธิการพรรคการเมือง หรือมีการเลิกพรรคการเมือง ให้นำข้อความที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือการเลิกพรรคการเมืองนั้นภายใน ๓๐ วัน (มาตรา ๗)</p>	<p>๒.๑ ในการจัดตั้งพรรคการเมือง คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพร้อมสำเนาเชิญชวน ซึ่งจะต้องมีรายการอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อนายทะเบียนเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการครบถ้วนและไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองให้แก่คณะผู้เริ่มจัดตั้ง คณะผู้เริ่มจัดตั้งก็สามารถที่จะเชิญชวนผู้เข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หากนายทะเบียนเห็นว่าหนังสือเชิญชวนขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้งเป็นหนังสือไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้ง แต่หากนายทะเบียนเห็นว่ารายการที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนสามารถแก้ไขได้ นายทะเบียนจะออกหนังสือแจ้งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้ง หากคณะผู้เริ่มจัดตั้งไม่แก้ไขหรือไม่ถูกต้องนายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่รับแจ้งเป็นหนังสือไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้ง (มาตรา ๘)</p>	<p>๒.๑ ก่อนที่จะออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นมาเป็นสมาชิกพรรค คณะผู้เริ่มจัดตั้งต้องทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา ๘) เมื่อนายทะเบียนเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการครบถ้วนและถูกต้องตามกฎหมาย นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งได้รับหนังสือรับรอง คณะผู้เริ่มจัดตั้งมีสิทธิเชิญชวนผู้เข้าเป็นสมาชิกพรรคและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ (มาตรา ๙) กรณีที่นายทะเบียนเห็นว่า หนังสือชักชวนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้งและบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะผู้เริ่มจัดตั้ง (มาตรา ๑๐) หรือนายทะเบียนเห็นว่า หนังสือเชิญชวนมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๕๔๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
	<p>๒.๔ เมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทยได้รับคำขอจดทะเบียน (มาตรา ๔) หรือคำขอเปลี่ยนแปลงรายการต่างๆ (มาตรา ๗) ถ้าแนวนโยบายหรือข้อความที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นไม่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รับจดทะเบียนและแจ้งให้หัวหน้าพรรคการเมืองภายใน ๗ วัน (มาตรา ๘)</p> <p>๒.๕ กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทยไม่รับจดทะเบียน ผู้จดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอ เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัย (มาตรา ๙)</p>	<p>๒.๒ กรณีที่นายทะเบียนไม่รับรองการแจ้ง คณะผู้เริ่มจัดตั้งมีสิทธิร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่ยอมรับการแจ้งเป็นไปโดยมิชอบและขอให้รับรองการแจ้งด้วย (มาตรา ๙)</p> <p>๒.๓ ในการขอจดทะเบียนพรรคการเมืองให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งลงลายมือชื่อยื่นคำขอต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๐)</p> <p>๒.๔ เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียน และเห็นว่าคำขอจดทะเบียน ขอบังคับพรรคการเมือง รายชื่อผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกมีรายการครบถ้วน และถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ให้นายทะเบียนทำหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๒)</p>	<p>นายทะเบียนจะบอกกล่าวเป็นหนังสือไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้ง หากคณะผู้เริ่มจัดตั้งไม่แก้ไขหรือแก้ไขไม่ถูกต้อง นายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่รับแจ้งเป็นหนังสือ (มาตรา ๑๑) หากนายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้งคณะผู้เริ่มจัดตั้งสามารถที่จะยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ (มาตรา ๑๔)</p> <p>๒.๒ กรณีที่นายทะเบียนเห็นว่าชื่อหรือเครื่องหมายพรรคการเมืองตามหนังสือเชิญชวนเข้าหรือฟ้องหรือคล้ายคลึงกับพรรคอื่นที่ได้แจ้งในวันเดียวกันนายทะเบียนจะทำหนังสือบอกกล่าวไปยังทุกฝ่ายให้ทำความตกลงกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากตกลงกันไม่ได้หรือพ้นกำหนดเวลานายทะเบียนจะพิจารณารับแจ้งคณะผู้เริ่มจัดตั้งที่เห็นว่ามีสิทธิตามหลักเกณฑ์</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
	<p>๒.๖ ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทยได้จดทะเบียนพรรคการเมือง รายการที่ได้เปลี่ยนแปลงหรือการเลิกพรรคการเมือง ให้ประกาศข้อความนั้นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๐)</p>	<p>๒.๕ ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมือง คณะผู้เริ่มจัดตั้งสามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ (มาตรา ๑๓)</p> <p>๒.๖ พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพรรคการเมือง (มาตรา ๑๔)</p> <p>๒.๗ พรรคการเมืองที่จะตั้งสาขาพรรค ให้หัวหน้าพรรคแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด หากไม่แจ้ง นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคมาแจ้งตามเวลาที่กำหนด (มาตรา ๑๖)</p> <p>๒.๘ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคำขอตระเบียน หรือข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่แจ้งไว้ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๘)</p>	<p>กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๒) คณะผู้เริ่มจัดตั้งเห็นว่า นายทะเบียนวินิจฉัยยังไม่ถูกต้องสามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้ (มาตรา ๑๓)</p> <p>๒.๓ การขอตระเบียนพรรคการเมือง คณะผู้เริ่มจัดตั้งต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา ๑๕) เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอตระเบียนและเห็นว่าคำขอตระเบียนถูกต้องและมีรายการครบตามกฎหมายกำหนด นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนและแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗) ในกรณีที่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียน คณะผู้เริ่มจัดตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา ๑๘)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
			<p>๒.๔ พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๑๙) พรรคการเมืองที่จะตั้งสาขาพรรคให้หัวหน้าพรรคแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่กำหนด หากไม่แจ้ง นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคมาแจ้งตามเวลาที่กำหนด (มาตรา ๒๑)</p> <p>๒.๕ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนโยบาย วิธีการดำเนินการของพรรค หรือรายละเอียดต่างๆ ที่ได้แสดงไว้ ให้หัวหน้าพรรคแจ้งต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๒)</p>

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรครการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินการของพรครการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรครการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๑. การดำเนินการของพรครเมือง	๑.๑ พรครการเมืองสามารถเป็นโจทก์จำเลย หรือดำเนินคดีอื่นในศาลได้ โดยหัวหน้าพรครการเมืองเป็นผู้แทนของพรครเมืองในการดำเนินการในศาล (มาตรา ๑๒) และถือว่าหัวหน้าพรครหรือเลขาธิการพรครเป็นตัวแทนของพรครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๔)	๑.๑ พรครการเมืองจะมีคณะกรรมการอำนาจการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพรครเมือง และเป็นผู้แทนของพรครเมือง ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา ๑๙) หากคณะกรรมการหรือกรรมการจัดให้พรครเมืองกระทำการฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรครตามเหตุที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำนั้นได้ หากไม่ปฏิบัติตามนายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา ๒๐)	๑.๑ พรครเมืองจะมีคณะกรรมการอำนาจการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพรครเมืองและเป็นผู้แทนของพรครเมืองในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา ๒๓) หากคณะกรรมการหรือกรรมการจัดให้พรครเมืองกระทำการฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรครตามเหตุที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้ระงับหรือแก้ไขภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๔)

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรครการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๒. การสนับสนุนและข้อจำกัดทางการเงินของพรครการเมือง	<p>๒.๑ เมื่อพรครการเมืองได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรครการเมืองแล้ว พรครการเมืองสามารถจะดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรคร และมีสิทธิที่จะรับเงินบำรุงจากสมาชิกพรคร มีสิทธิรับเงินและทรัพย์สินซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมอบให้ มีสิทธิได้สถานที่ตั้งสำนักงานหรือเครื่องมือต่างๆ (มาตรา ๑๑) แต่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรครการเมืองได้ (มาตรา ๑๖)</p>	<p>๒.๑ ห้ามไม่ให้พรครการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อให้พรครการเมืองกระทำ หรือไม่กระทำการอันอาจเสียหายแก่บุคคลหรือทางราชการ และห้ามไม่ให้บุคคลใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้พรครการเมืองกระทำการดังกล่าว (มาตรา ๒๑, ๒๒) และห้ามไม่ให้พรครการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๓)</p> <p>๒.๒ ห้ามไม่ให้พรครการเมืองรับคนต่างด้าวเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรครการเมือง หรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ของพรครการเมือง และห้ามไม่ให้คนต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรครการเมือง หรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ของพรครการเมืองด้วย (มาตรา ๒๔, ๒๕)</p>	<p>๒.๑ ห้ามไม่ให้พรครการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อให้พรครการเมืองกระทำหรือไม่กระทำการอันมิชอบด้วยกิจการของพรครการเมือง และห้ามไม่ให้บุคคลใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้พรครการเมืองกระทำการดังกล่าว (มาตรา ๒๖, ๒๗) และห้ามไม่ให้พรครการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๘)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
			๒.๒ ห้ามไม่ให้พรคการเมืองผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรคการเมือง หรือกระทำการใดๆเพื่อประโยชน์ของพรคการเมือง และห้ามไม่ให้ผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆในพรคการเมือง หรือกระทำการใดๆในการดำเนินกิจการของพรคการเมืองด้วย (มาตรา ๒๙, ๓๐)

ตารางที่ ๓ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๑.เหตุในการยุบพรรคการเมือง	๑.๑ พนักงานอัยการจะร้องขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองถ้าพรรคการเมืองนั้นทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือจดทะเบียนไม่ถูกต้อง หรือไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๓)	๑.๑ พรรคการเมืองย่อมเลิกเมื่อมีเหตุตามข้อบังคับพรรค หรือจำนวนสมาชิกต่ำกว่า ๕๐๐ คน หรือศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียน หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ครั้งติดต่อกัน (มาตรา ๒๙) เมื่อพรรคการเมืองเลิกตามเหตุที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชำระบัญชีพรรคการเมืองและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๔)	๑.๑ พรรคการเมืองย่อมเลิกเมื่อมีเหตุตามข้อบังคับพรรค หรือจำนวนสมาชิกต่ำกว่า ๑,๐๐๐ คน หรือศาลสั่งยุบพรรคการเมือง โดยเหตุที่ศาลจะสั่งยุบนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๔,๓๕) เมื่อพรรคการเมืองเลิกตามเหตุที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชำระบัญชีพรรคการเมืองและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๘)

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรคการเมือง		
	พ.ศ. ๒๔๙๘	พ.ศ. ๒๕๑๑	พ.ศ. ๒๕๑๗
๒.กระบวนการวิธีการในการยุบ พรคการเมือง	๒.๑ เมื่อเลิกพรคการเมืองหรือถูกเพิก ถอนการจดทะเบียน คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินมีอำนาจชำระบัญชีของพรค การเมือง (มาตรา ๑๕)	๒.๑ พรคการเมืองกระทำการใดๆ ซึ่งเป็นเหตุ เลิกพรคตามที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจสั่งเพิก ถอนการจดทะเบียนพรคการเมืองได้ (มาตรา ๓๐) ๒.๒ เมื่อนายทะเบียนเห็นว่ามีการกระทำการอัน เป็นเหตุที่ศาลสามารถสั่งเพิกถอนได้และมี หลักฐาน นายทะเบียนจะยื่นคำร้องให้ศาลฎีกา วินิจฉัย หรือหากนายทะเบียนเห็นว่าควรระงับ การดำเนินการดังกล่าว นายทะเบียนจะเสนอต่อ รัฐมนตรีเพื่อสั่งระงับการกระทำดังกล่าว (มาตรา ๓๑)	๒.๑ พรคการเมืองใดกระทำการอัน เป็นเหตุตามกฎหมายที่ศาลอาจสั่งยุบ เลิกพรคการเมือง นายทะเบียนต้อง แจ้งต่ออัยการพร้อมหลักฐาน ถ้าอัยบดี อัยการเห็นสมควรจะยื่นร้องต่อศาล ฎีกา หรือหากนายทะเบียนเห็นว่าควร ระงับการดำเนินการดังกล่าว นาย ทะเบียนจะแจ้งต่ออัยการเพื่อขอให้ ศาลฎีกาสั่งระงับการกระทำดังกล่าว (มาตรา ๓๖)

๔.๑.๒ การเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

โดยการเปรียบเทียบนี้จะแบ่งการเปรียบเทียบออกเป็น ๓ ส่วน คือ การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมือง

๔.๑.๒.๑ การจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกัน คือ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้กำหนดไว้ จำนวน ๑๕ คนขึ้นไปเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ จะแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองต้องดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้เป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คนแล้วสามารถตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนกับปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีสถานะเป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองรวมตัวกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕ คน และมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนแล้ว ถือเป็นพรรคการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องจดทะเบียนดังเช่นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้มีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ นอกจากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังเปลี่ยนจากปลัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น เมื่อนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้วินิจฉัย แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เมื่อผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมืองของนายทะเบียน มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๔.๑.๒.๒ การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองนั้นจะต้องดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก และต้องประกอบไปด้วยสมาชิกของพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้มีมติในเรื่องการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับ และสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และการลงคะแนนเสียงในกรณีนี้ให้เป็นไปโดยวิธีเปิดเผยเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ซึ่งมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด โดยการลงคะแนนให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ

กรณีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติคล้ายคลึงกันโดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้เพิ่มเติมสาระสำคัญของพรรคการเมืองเข้าไปนอกเหนือจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งได้แก่ กรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองใดเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้สมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๕๐ คน มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และในส่วนของ การตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเกิน ๙๐ วันนับตั้งแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้

ตรวจสอบการทำงานของพรรคการเมืองว่ามีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ เพื่อให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระจากพรรคการเมือง และเป็นแบบอย่างแห่งการเมืองที่ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดห้ามไม่ให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

๔.๑.๒.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

สาเหตุในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองของพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับนี้มีความเหมือนหรือแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น และความแตกต่างของช่วงเวลาดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

ลักษณะที่เหมือนกัน คือ ในส่วนของการกระทำที่เป็นปฏิบัติการต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งในกรณีการรวมตัวของพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่

ลักษณะที่แตกต่างกัน คือ

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

๑. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ ๕๐ คนไม่ถึง ๕ จังหวัดของแต่ละภาค ทั้งนี้เป็นเวลาติดต่อกัน ๖ เดือน

๒. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

๓. พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป

๔. ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

๑. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๑๕ คน

๒. พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ ๑ สาขาภายใน ๑๘๐ วัน

๓. พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมามาตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

๔. พรรคการเมืองไม่ได้จ่ายเงินสนับสนุนตามที่กำหนด และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้อง และยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งรายงานเดือนมีนาคมของปีถัดไป

๕. พรรคการเมืองถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ภายในกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป

๖. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีความแตกต่างกันทั้งในส่วนการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมือง เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้ง ๒ นั้นอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญคนละฉบับ และอยู่ภายใต้ช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน จึงทำให้แนวความคิดและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับมีสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไป โดยปรากฏตามตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
๑. หลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง	๑.๑ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด มีจำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป รวมเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวน และหาสมาชิกให้ได้น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน (มาตรา ๗)	๑.๑ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ไม่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ (มาตรา ๘)
๒. หลักเกณฑ์การจดทะเบียนพรรคการเมือง	๒.๑ ก่อนดำเนินการโฆษณาเชิญชวนให้ผู้อื่นเป็นสมาชิกให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน (มาตรา ๘) เมื่อนายทะเบียนเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการครบถ้วนตามที่กำหนดแล้ว ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๘)	๒.๑ การจัดตั้งพรรคการเมืองให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจัดให้มีการประชุมสำหรับกำหนดนโยบาย ช้อบบังคับ และเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา ๙)

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
	<p>๒.๒ ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนัดประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกโดยการเรียกการประชุมนี้ว่าการประชุมตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๑๕) การประชุมตั้งพรรคการเมืองนั้นเพื่อกำหนดนโยบาย ข้อบังคับ และกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา ๑๘)</p> <p>๒.๓ ให้ผู้ที่ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจดทะเบียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๑) กรณีที่นายทะเบียนเห็นว่าคำขอจดทะเบียนถูกต้องครบถ้วนให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและแจ้งหัวหน้าพรรคการเมืองภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๓,๒๔)</p> <p>๒.๔ พรรคการเมืองจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๓๐)</p>	<p>๒.๒ ให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียน (มาตรา ๑๓) กรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งทราบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๔) หากกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าเอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการไม่ครบถ้วน หรือมีข้อความไม่ชัดเจน หรือบกพร่องให้นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา ๑๕)</p> <p>๒.๓ ถ้าผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
		<p>๒.๔ ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๑๙)</p> <p>๒.๕ ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา (มาตรา ๒๙)</p>

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการพรรคการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
<p>๑. การพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>๑.๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อตาย หรือลาออก หรือศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองให้ออกตามข้อบังคับ กรณีนี้หากสมาชิกพรรคการเมืองนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องมีการลงคะแนนด้วยวิธีที่เปิดเผยด้วยเสียง ๓ ใน ๔ ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา ๒๖)</p>	<p>๑.๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อตาย หรือลาออก หรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป หรือพรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง กรณีนี้หากสมาชิกพรรคการเมืองนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องมีมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ด้วยวิธีการลงคะแนนลับ สมาชิกนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๒)</p>
<p>๒. การตั้งสาขาพรรคการเมือง</p>	<p>๒.๑ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไปในจังหวัดใด และจะตั้งสาขาพรรคในจังหวัดนั้นให้หัวหน้าพรรคทำหนังสือจัดตั้งสาขาพรรคต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๒๗)</p>	<p>๒.๑ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๐)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
<p>๓. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับ การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง ฯลฯ ของพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร</p>	<p>๓.๑ การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคเลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค หรือกิจการอื่นต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (มาตรา ๓๑)</p> <p>๓.๒ โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๓๒)</p> <p>๓.๓ พรรคการเมืองมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง และให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา ๓๓)</p>	<p>๓.๑ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรัณูญิกพรรค โฆษกพรรค กรรมการบริหาร หรือกิจการอื่น ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (มาตรา ๒๕)</p> <p>๓.๒ โดยที่ประชุมของพรรคการเมืองต้องประกอบไปด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง (มาตรา ๒๖)</p> <p>๓.๓ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา ๒๐)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
<p>๔. ข้อจำกัดในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง</p>	<p>๔.๑ ห้ามไม่ให้ผู้ใดให้เงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง และห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงินหรือประโยชน์ดังกล่าว เพื่อจูงใจให้พรรคการเมืองกระทำการอันเป็นเหตุตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๓๘, ๓๙)</p> <p>๔.๒ ห้ามไม่ให้ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ให้เงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองรับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากบุคคลดังกล่าวด้วย (มาตรา ๔๐, ๔๑)</p>	<p>๓.๔ หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา ๓๕)</p> <p>๔.๑ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และพรรคการเมืองไม่สามารถรับผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองและห้ามไม่ให้ผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยโดยการเกิดกระทำการดังกล่าวด้วย (มาตรา ๒๑, ๒๓)</p> <p>๔.๒ พรรคการเมืองไม่สามารถช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา ๓๖)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
		<p>๔.๓ หากหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการพรรคการเมือง หรือ กรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใดๆฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองตามเหตุที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียน นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา ๒๗)</p> <p>๔.๔ กรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๔ ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า ๑/๓ ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คน เห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรกการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
๕.การเงินของพรกการเมือง	<p>๕.๑ หัวหน้าพรกการเมืองหรือผู้ดำเนินกิจการสาขาพรก ต้องทำบัญชีของพรกการเมืองหรือสาขาพรกให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา ๓๕)</p> <p>๕.๒ หัวหน้าพรกการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลอย่างน้อย ๑ ครั้งทุกกรอบ ๑๒ เดือน (มาตรา ๓๖)</p>	<p>อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๒๘)</p> <p>๕.๑ คณะกรรมการบริหารพรกการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรกและสาขาพรก และจัดทำบัญชีให้ถูกต้องตามความเป็นจริง</p> <p>๕.๒ หัวหน้าพรกการเมือง กรรมการบริหารพรกการเมือง และกรรมการสาขาพรกการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียน (มาตรา ๔๒)</p> <p>๕.๓ เมื่อได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรกการเมืองต้องควบคุมพรกการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรกการเมืองนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา ๔๓)</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรกการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
		<p>๕.๔ คณะกรรมการบริหารพรกการเมืองต้องจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรกการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๔๔)</p>

ตารางที่ ๖ เปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เรื่องหลักเกณฑ์การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
๑. เหตุในการยุบพรรคการเมือง	<p>๑.๑ พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา ๔๖)</p> <p>๑.๑.๑. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง</p> <p>๑.๑.๒. มีจำนวนสมาชิกไม่ถึง ๕,๐๐๐ คนหรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ ๕๐ คนไม่ถึง ๕ จังหวัดของแต่ละภาคติดต่อกัน</p> <p>๑.๑.๓. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสภารับเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันน้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น</p> <p>๑.๑.๔. ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป</p> <p>๑.๑.๕. มีคำสั่งศาลฎีกาให้ยุบเลิกพรรคการเมือง</p> <p>๑.๑.๖. พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามกฎหมาย</p>	<p>๑.๑. พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้ (มาตรา ๖๕)</p> <p>๑.๑.๑. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง</p> <p>๑.๑.๒. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๑๕ คน</p> <p>๑.๑.๓. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคอื่นตามหมวด ๕</p> <p>๑.๑.๔. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง</p> <p>๑.๑.๕. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
<p>๒. เหตุในการยุบพรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย (ตามข้อ ๑.๑.)</p>	<p>๒.๑ เมื่อพรรคการเมืองจดทะเบียนแล้ว แต่การเปลี่ยนนโยบาย หรือข้อบังคับ หรือการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรค เลขานุการ รองเลขานุการ และกรรมการบริหารอื่นภายในพรรคการเมือง ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่</p> <p>๒.๒ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบไปด้วยสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิก ซึ่งเป็นไปข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองไม่ได้กระทำการดังกล่าว</p>	<p>๒.๑ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค หรือข้อบังคับพรรค หรือการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรค เลขานุการ รองเลขานุการ เภรัญญิก โฆษก และกรรมการบริหารอื่นภายในพรรคการเมือง ไม่กระทำโดยที่ประชุมใหญ่</p> <p>๒.๒ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจะต้องประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนสาขาพรรค และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง</p> <p>๒.๓ ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคไม่สามารถหาสมาชิกให้ได้ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป และสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ ๑ สาขา ๒.๔ หัวหน้าพรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานผลการดำเนินการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา</p> <p>๒.๕ ไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามที่กำหนดไว้และไม่จัดทำรายการใช้จ่ายเงินในรอบปีปฏิทินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมปีถัดไป</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรกการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
<p>๓. เหตุที่ศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบเลิกพรกการเมือง</p>	<p>๓.๑ เมื่อพรกการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิก (มาตรา ๔๗)</p> <p>๓.๑.๑ กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>๓.๑.๒ กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>๓.๑.๓ กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย คือกรณีพรกการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการอันมีลักษณะที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือรับจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดห้าม</p>	<p>๓.๑ เมื่อพรกการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรกการเมือง (มาตรา ๖๖)</p> <p>๓.๑.๑ กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ</p> <p>๓.๑.๒ กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>๓.๑.๓ กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน</p> <p>๓.๑.๔ กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนี้ ประการแรก พรกการเมืองรับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้ามาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรกการเมืองนั้น หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรกการเมือง</p>

เรื่อง	พระราชบัญญัติพรกการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง	
	พ.ศ. ๒๕๒๔	พ.ศ. ๒๕๔๑
		<p>ประการที่สอง พรกการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการอันมีลักษณะที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือรับจากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่กฎหมายห้าม</p>

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและยุบพรรคการเมืองของกฎหมายพรรคการเมืองทั้ง ๕ ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ จนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเห็นถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่าง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้บังคับกฎหมายในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันบวกกับในระยะเริ่มแรกที่มีกฎหมายพรรคการเมืองก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของผู้นำบางกลุ่ม จึงทำให้กฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันทางการเมืองอย่างแท้จริงและนอกจากนั้นแล้วเมื่อพรรคการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นหลักประกันที่สำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดการเผด็จการขึ้น วิวัฒนาการกฎหมายพรรคการเมืองในช่วงแรกๆ ของไทยจึงสะดุดหยุดลงเสมอ สืบเนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร จนกระทั่งเกิดกระแสเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทยในอดีต เป็นผลให้มีการบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นสามารถศึกษาเจตนารมณ์ในการบัญญัติส่วนนี้ไว้จากกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนโดยมีหลักการที่สำคัญ คือ เปิดโอกาสให้การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพของบุคคล และสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายโดยให้หลักประกันว่าพรรคจะสามารถดำรงอยู่ได้ โดยให้กำหนดว่าพรรคจะไม่ถูกยุบด้วยเหตุไม่สงบผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งเหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ นอกจากนั้น ในส่วนอื่นๆ ก็ยังได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สำคัญเพื่อทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ง่ายและเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นผลทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยวิธานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงความไม่สอดคล้องของกฎหมายพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญใน ๓ ส่วน คือ การจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการพรรคการเมือง และการยุบพรรคการเมือง ซึ่งในส่วนของการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองปัจจุบันนั้น จะศึกษาจากเอกสารรายงานการประชุมของทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภา ดังจะวิเคราะห์โดยละเอียดในข้อ ๔.๒ ต่อไป

๔.๒ วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ กับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ๓ ส่วน โดยในส่วนแรก คือ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ส่วนที่สอง คือ การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และในส่วนสุดท้าย คือ ส่วนของการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง โดยจะหยิบยกเฉพาะประเด็นที่น่าจะเป็นปัญหาและเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการนำข้อมูลในรายงานการประชุมกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นวุฒิสภา มาพิจารณาประกอบเพื่อให้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ด้วย

๔.๒.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุดและเกิดการอภิปรายกันหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือชั้นวุฒิสภาก็ตาม ก็คือบทบัญญัติในการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา ๒๙

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเป็นอย่างมากว่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนของเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้โดยง่าย คือ เพียงแค่ ๑๕ คนก็สามารถจัดตั้งได้หรือไม่ ซึ่งมีการอภิปรายกันหลายครั้งและสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

บทบัญญัติมาตรานี้มีพื้นฐานมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้โดยง่าย คือ กำหนดให้บุคคลเพียง ๑๕ คน ก็สามารถที่จะรวมตัวกันแสดงเจตจำนงในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังแตกต่างจากในอดีต ซึ่งในอดีตจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการควบคุมและมีข้อห้ามมากกว่าการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชน แต่ในฉบับนี้ได้ให้สิทธิกับพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกที่ส่งลงสมัครไม่ครบหรือไม่มีที่นั่งในสภา ไม่เป็นเหตุในการอ้างว่าพรรคนั้น ๆ ต้องยุบ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ในชั้นการยกร่างนั้นได้มีการอภิปรายกันเป็นอย่างมาก เนื่องจากร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น

ร่างที่สภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นหลักในการพิจารณานั้น เมื่อผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างมาก โดยร่างที่ ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้ปรากฏออกมาเป็น ๒ มาตรา ดังนี้

“มาตรา ๒๑ พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อย ต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัด ตามบัญชีรายชื่อ ภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่ง สาขา..”

“มาตรา ๓๐ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้ง พรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นอย่างน้อยภาคละ หนึ่งสาขา โดยแต่ละสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ใน เขตพื้นที่ของแต่ละภาคนั้น ตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป”

เมื่อร่างในมาตรานี้มีการอภิปรายกันอย่างมากกว่าอาจทำให้พรรคการเมืองไทยมี ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ กับประเภทที่เป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนเรียบร้อยและสามารถส่งผู้สมัครได้ โดยเมื่อร่างดังกล่าวได้ส่ง ต่อมาที่วุฒิสภาและตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาขึ้นมาพิจารณาแล้ว ที่ประชุมมีมติให้ตัด มาตรา ๒๑ ทิ้ง โดยมีการอภิปรายกัน เนื่องจากในมาตรานี้ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่ง สมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป อาจเป็นปัญหาว่าจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา ๓๒๘ (๑) หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไปสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรค การเมืองได้ แต่การที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ นั้นกลับกำหนดว่าพรรค การเมืองจะต้องมีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป โดยในประเด็นนี้ทางคณะกรรมาธิการวิสามัญ วุฒิสภาได้มีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา ๓๒๘ ของรัฐธรรมนูญ ได้ กำหนดแต่เพียงสาระสำคัญพื้นฐานที่อย่างน้อยจะต้องมีเท่านั้น ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ สามารถ กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้ นอกจากนั้นก็ยังเห็นว่า แม้จำนวน ๑๕ คนจะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ก็ตาม แต่การส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง การบริหารพรรคการเมืองหรือการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ก็ คงจะเป็นปัญหาอยู่ดี ดังนั้นจำนวนสมาชิก ๕,๐๐๐ คนจึงเป็นจำนวนที่เหมาะสมในการพัฒนา พรรคการเมือง ซึ่งถ้าพรรคการเมืองใดไม่สามารถหาได้แล้วพรรคการเมืองนั้นคงพัฒนายาก

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากอาจไปปิดกั้นเสรีภาพใน การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและการตีความดังกล่าวนั้นเหมือนกับว่าจะไป ขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้กว้างขวางออกไป โดยเฉพาะมาตรา ๘๘ ของ

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองนั้น ๆ จัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และพรรคการเมืองดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุว่า เป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเท่าใด และมาตรา ๑๐๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้ระบุว่าจะเป็นพรรคการเมืองประเภทใด ส่วนในมาตรา ๓๐ นั้น ในชั้นของวุฒิสภาจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ ที่ทางคณะกรรมการการวิสามัญได้ตัดออกไป

โดยสรุปแล้วก็หมายความว่า พรรคการเมืองที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว ก็คือพรรคการเมืองที่เริ่มต้นตั้งแต่มีบุคคล ๑๕ คนขึ้นไปตามนัยของรัฐธรรมนูญ และพรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้ ๕,๐๐๐ คน สาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ซึ่งถ้าพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะหาสมาชิกได้ ๕,๐๐๐ คนและไม่มีสาขาพรรคการเมืองตามที่กำหนด ภายในระยะเวลา ๑๘๐ วันแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะถูกยุบโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในมาตรานี้ก็มีปัญหาเหมือนกันว่า ระยะเวลา ๑๘๐ วันและตัวเลข ๕,๐๐๐ คนที่ยังคงไว้นั้นจะเป็นการปิดกั้นการเติบโตของพรรคการเมืองหรือไม่ เนื่องจากการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นควรให้ เป็นไปตามธรรมชาติทางการเมืองมากกว่าที่จะอิงตัวบทกฎหมาย และตัวเลข ๕,๐๐๐ คน ควรลดลงเหลือ ๕๐๐ คนในระยะเริ่มต้นแล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อความเติบโตของพรรคการเมืองหรือไม่

เมื่อผ่านการพิจารณาทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ทั้งสองสภาได้มีมติร่วมกันให้ตั้งคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาให้รอบคอบอีกครั้ง ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมนั้นเห็นสมควรตามวุฒิสภาในการตัดมาตรา ๒๑ ออกทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ (๒) ได้กำหนดว่า ในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้บุคคลตั้งแต่ ๑๕ คนสามารถจัดตั้งได้ ซึ่งถ้าหากเรายังคงมาตรา ๒๑ เดิมไว้นั้น จะเห็นว่าการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีสมาชิก ๕,๐๐๐ คนและสาขาพรรคการเมืองใน ๔ ภาคด้วย ซึ่งทางคณะกรรมการเองเกรงว่าจะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวและหลักเสรีภาพในมาตรา ๔๗ จึงได้ตัดมาตรา ๒๑ ออกไปเนื่องจากการตัดออกไปนี้จะไม่ทำให้หลักเสรีภาพเบื้องต้นต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขจึงได้ยกข้อความในบางตอนของมาตรา ๒๑ ไปไว้ในร่างมาตรา ๓๐ และบัญญัติให้เป็นมาตรา ๒๙ ซึ่งภายใน ๑๘๐ วันถ้าหากพรรคการเมืองใดประสงค์ที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองได้ ก็เป็นอันถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบไป อันเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะให้พรรคการเมืองนั้นมีโอกาสพัฒนาทางการเมือง ป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคเบี้ยหัวแตก เป็นพรรคท้องถิ่น หรือเป็นพรรค

การเมืองที่กระจัดกระจายทั่วไปหมดทำให้สภาพการเมืองไม่มั่นคง จึงควรกำหนดไว้ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขดังกล่าวให้มีโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมือง^๑

จากการศึกษาข้อมูลในการร่างของมาตรา ๒๙ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรานี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้อย่างง่ายเพียงสิบห้าคนก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ เนื่องจาก สภาพปัญหาของระบบพรรคการเมืองไทยในอดีตที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีเจ้าของหรือไม่ก็เป็นพรรคที่นายทุนสามารถครอบงำได้ ทำให้พรรคการเมืองของไทยไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้วางรากฐานให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคของมหาชน นอกจากนั้นยังสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันก็มอบอภิสิทธิ์มิให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่าย เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย ส่งเสริมให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่แต่ก็ไม่ตัดโอกาสพรรคเล็กพรรคน้อยที่ต้องการเข้ามาร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมือง แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๙ กลับกำหนดให้พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนและสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และในกรณีที่พรรคการเมืองใดๆ ไม่สามารถกระทำตามที่กำหนดไว้ พรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องถูกยุบโดยศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๕ (๕) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดให้พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนนี้ เป็นการตัดโอกาสพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่ในระยะเริ่มต้นยังมีสมาชิกเป็นจำนวนไม่มากแต่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองไม่ให้เติบโต ซึ่งแม้ว่าจะมีข้อถกเถียงเป็นอย่างมากถ้าไม่กำหนดจำนวนสมาชิกห้าพันคนดังกล่าว อาจส่งผลให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากหลายร้อยพรรคเนื่องจากแค่สิบห้าคนก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้แล้ว พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็อาจเป็นพรรคการเมืองแต่เพียงในนามไม่มีศักยภาพทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือว่าความรู้ความสามารถทางด้านต่าง ๆ ในการที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนมีความเลื่อมใสศรัทธาและน่านโยบายของพรรคการเมืองของตนไปใช้ให้เกิดประโยชน์ นอกจากนั้น พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาอาจมีเจตนาแอบแฝงเพื่อต้องการเงินสนับสนุนจากรัฐโดยไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของ

^๑ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่สอง (สมัยสามัญครั้งที่สาม), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญ), รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗-๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ ๖, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ เล่ม ๒ (สมัยวิสามัญ)

ประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในเมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการที่จะให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากอาจไปปิดกั้นเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

ประการแรก ในการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น จำเป็นที่ต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าและเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องสามารถกระทำได้โดยง่ายเพียงแค่นี้แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็ต้องบัญญัติไปในทำนองเดียวกัน การที่กำหนดให้มีสมาชิกเป็นจำนวนห้าพันคนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนสมาชิกดังกล่าวเป็นจำนวนที่มากเกินไป ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ (๑) เองก็ไม่ได้บัญญัติในส่วนนี้เอาไว้ เพียงแต่กำหนดไว้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปเท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘ ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สามารถนำมาสนับสนุนเหตุผลนี้ก็บัญญัติในเรื่องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคนั้น ๆ จัดทำขึ้นแต่เพียงบัญชีเดียว โดยไม่ได้ระบุว่าพรรคการเมืองดังกล่าวนั้นจะต้องมีสมาชิกเป็นจำนวนเท่าใด

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมในชั้นยกร่างไม่ว่าจะเป็นในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือในชั้นวุฒิสภาก็ตาม จะเห็นได้ว่าในร่างของมาตรา ๒๘ นี้ ความจริงแล้วในชั้นที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้ปรากฏออกมาเป็น ๒ มาตราตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมข้างต้น ซึ่งร่างมาตราดังกล่าวคือร่างมาตรา ๒๑ กับร่างมาตรา ๓๐ และเมื่อผ่านการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาก็มีมติให้ตัดมาตรา ๒๑ ออกเนื่องจากการคงไว้ อาจเกิดปัญหาว่าจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ และหลักเสรีภาพในมาตรา ๔๗ ว่าด้วยเสรีภาพของบุคคลในการที่จะรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง และการตัดมาตรา ๒๑ ออกไปแล้วนั้นก็จะไม่ทำให้หลักการเสรีภาพเบื้องต้นนี้เสียไป ซึ่งมีการเยียวยาแก้ไขโดยยกข้อความในบางตอนของร่างในมาตรา ๒๑ ไปไว้ในร่างมาตรา ๓๐ โดยเมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนเห็นว่าการตัดมาตรา ๒๑ ออก และไปแก้ไขเยียวยาโดยการยกข้อความบางตอนไปไว้ในร่างมาตรา ๓๐ นั้น ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากเนื้อหาของทั้งสองมาตราก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน และการตัดร่างมาตรา ๒๑ ออกไปเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมก็ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ทำให้ปราศจากข้อสงสัยในเรื่องของความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องเสรีภาพของพรรคการเมืองได้เลย เพราะบทบัญญัติที่ออกมาก็ยังเป็นการให้พรรคการเมืองจำต้องมีสมาชิกเป็นจำนวนห้าพันคน จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ในชั้นแรกที่พรรคการเมืองได้จัดแจ้งการจัดตั้งขึ้นแล้ว

ถือว่ามิสถานะเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายและสามารถส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งได้เลย โดยไม่มีเงื่อนไขที่ว่าจะต้องมีจำนวนสมาชิกห้าพันคนเสียก่อนจึงจะสามารถลงแข่งขันทางการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพราะในชั้นการยกร่างนั้นได้ปรากฏว่าเงื่อนไขของการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจำเป็นที่จะหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนตามที่กำหนดไว้ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการที่ร่างมาตรานี้ผ่านออกมาก็เป็นเพียงการหลีกเลี่ยงปัญหาเฉพาะหน้าในกรณีดังกล่าวโดยให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยบุคคลไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและทำการจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้วสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมหลักของพรรคการเมือง คือ การส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องหาสมาชิกให้ได้ห้าพันคนก่อน ซึ่งทำให้ดูเหมือนกับว่าบทบัญญัตินี้จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นว่า แม้ว่าในเบื้องต้นที่บุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนไปจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองกับนายทะเบียนแล้วสามารถจะดำเนินการทางการเมืองได้นั้น แท้จริงแล้วเมื่อพิจารณาต่อไปจะพบว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวก็ยังคงต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนอยู่ดี เพียงแต่บทบัญญัตินี้ได้ขยายระยะเวลาออกไปเป็นหนึ่งร้อยแปดสิบวันเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าแม้ว่าจำนวนบุคคลอย่างน้อยสิบห้าคนจะสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นก็ตาม แต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้ง่ายนั้นต้องรวมไปถึงให้พรรคการเมืองนั้นสามารถคงอยู่เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นภายในพรรคการเมืองของตนได้โดยให้หลักประกันว่าจะต้องยุบยากด้วย ซึ่งในมาตรานี้กลับมีบทลงโทษกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ คือ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองนั้นตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๕ (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นการชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นการเยียวยาแก้ไขเพื่อไม่ให้ข้อกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญเลย กลับทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ซึ่งน่าจะเป็นพรรคการเมืองที่จะเติบโตได้ในอนาคตกลับต้องมาถูกยุบเพราะสาเหตุดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง จากการที่พรรคการเมืองในอดีตขาดความต่อเนื่องและไม่มีเสถียรภาพเนื่องมาจากการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง จนเป็นผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงได้ รัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงมีเป้าหมายสำคัญในการที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริงอันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ และรัฐสภาในขณะนั้นได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะ กรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ โดยข้อเสนอของ คพป. นั้นถือว่ามิมีบทบาทสำคัญเป็น

อย่างมากในการยกร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาข้อเสนอแนะของ คพป.แล้วจะเห็นได้ว่า คพป.ได้นำเอาระบบการเมืองของประเทศไทยเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการของระบบการเมืองและการแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองที่ประเทศทั้งหลายที่แถบยุโรปใช้ โดยเฉพาะประเทศเยอรมัน เนื่องมาจากการที่ประเทศเยอรมัน ซึ่งเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการล้มลุกคลุกคลานของพรรคการเมือง ในอดีต จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง ที่เป็นการส่งเสริมความเป็นพรรคการเมืองจนพัฒนาก้าวหน้าและเป็นหลักการปกครองมาจนทุกวันนี้ และนำระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยเยอรมันมาศึกษาและเป็นหลักในการวางรากฐานของพรรคการเมืองไทย ซึ่งหลักการของ คพป.นี้ทำให้ผู้เขียนเห็นด้วยว่าการที่วิเคราะห์กฎหมายพรรคการเมืองของไทยนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาจากประเทศที่เป็นแม่แบบให้กับประเทศไทยและมีลักษณะของความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่พอจะเทียบเคียงได้กับประเทศไทย ซึ่งประเทศเยอรมันก็ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบพรรคการเมืองของไทย โดยทั้งประเทศเยอรมันและประเทศไทยนั้นต่างก็มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องมาเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่ในขณะที่ประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่เป็นแม่แบบของพรรคการเมืองให้กับประเทศต่าง ๆ ในโลกและประเทศอเมริกาก็กลับไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสืบเนื่องจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของความแตกต่างกันในเรื่องความคิดเห็นของผู้คนต่อสิ่งต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามก็ถือได้ว่าพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทางการเมืองของทั้งสองประเทศ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมัน (Basic Law) นั้นได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตของเยอรมันไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียเซ่ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมือง ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเลย ส่งผลให้สถานะของพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นแค่องค์กรทางสังคมที่ไม่มีสถานะหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่เกิดมาจากสภาพความเป็นจริงในสังคมในขณะนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (Basic Law) จึงได้นำเอาประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งทำให้เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญและมีส่วนในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้เสรีภาพทั้งหมด ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐจะสงวนให้พรรคการเมืองกระทำตามขอบเขตในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากในอดีตที่ประเทศเยอรมันต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคนาซีของฮิตเลอร์ ซึ่งเป็นช่วงที่ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันต้องขาดช่วงลง ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่าพรรคการเมืองที่ปรากฏจากวัตถุประสงค์ หรือจากพฤติการณ์ของสมาชิกพรรค มุ่งที่จะทำลายหรือล้มล้างระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ขัดรัฐธรรมนูญและศาล

รัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว ดังนั้นการที่รัฐจะออกกฎหมายใด ๆ ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองย่อมไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันได้กำหนดแค่ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ไม่สามารถออกกฎหมายที่ถือเป็นการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นการกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน และเมื่อผู้เขียนได้ศึกษาถึงกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันแล้วก็ไม่พบว่าในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่ถือเป็นการกระทบเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวเลย ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ นั้นอาจถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นแท้จริงแล้วรวมไปถึงการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ แต่บทบัญญัติในมาตรา ๒๙ กลับกำหนดให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย แต่การคงอยู่ของพรรคการเมืองกลับมีเงื่อนไข ซึ่งก็หมายความว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติโดยชัดแจ้งแล้วว่าให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ดังนั้นจึงควรที่จะพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันเพื่อนำมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองของไทยต่อไป

ประการที่สาม จากการศึกษาถึงความเป็นมาของพรรคการเมืองไทยในอดีต จะพบว่าพรรคการเมืองของไทยนั้นได้ปรากฏแนวความคิดมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เรื่อยมาจนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งอาจถือได้ว่าในยุคนี้เป็นยุคที่แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างชัดเจน แต่การจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ก็ยังคงเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อสนับสนุนกลุ่มผู้นำเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้ตั้งขึ้นมาเนื่องจากการรวมตัวของบุคคลผู้ที่มีอุดมการณ์ในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกัน ซึ่งเทียบเคียงได้กับทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรของ Avery Leiserson ที่เป็นการอธิบายว่า “พรรคการเมืองในลักษณะนี้เป็นพรรคการเมืองที่มีกำเนิดมาจากการรวมกลุ่มกันของบุคคล เนื่องจากมีผู้นำในทางการเมืองขึ้นมาแล้วและได้มีผู้นิยมหรือสนับสนุนผู้นำคนนั้นเป็นจำนวนมาก เพราะเชื่อมั่นในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถ ฯลฯ และโดยความนิยมในตัวบุคคลนี้จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้น เพื่อจัดระเบียบการดำเนินการและมีการให้มีสายงานบังคับบัญชา ก็คือการจัดเป็นองค์กรขึ้นนั่นเอง การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักจะแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำทางการเมืองดังกล่าวหมดอำนาจลงหรือถึงแก่กรรม พรรคการเมืองนั้น ๆ ก็มักจะสิ้นสุดลงไปด้วย” โดยในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ มาจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๙๒ นั้น ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองเกิดขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในช่วงแรกภายหลังจากเกิดการ

เปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่ได้บัญญัติรองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนอย่างชัดเจน และถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับจะได้มีการบัญญัติเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก็ตาม แต่ก็ประสบปัญหาเป็นอย่างมากจนทำให้ไม่สามารถตรากฎหมายพรรคการเมืองออกมาใช้บังคับได้ จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไข พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองพร้อมกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหลังจากช่วงระยะเวลานี้ก็ได้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองเรื่อยมาจนกระทั่งมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๑)

จากการศึกษาถึงความเป็นมาของแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองพร้อมทั้งทำการเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของการจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองในอดีตนั้นเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญคือ เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้รองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ รวมไปถึงเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ซึ่งการออกกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้บังคับนั้นก็เพื่อให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นสถาบันการเมืองของการปกครองในระบบรัฐสภาภายในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สามารถสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนได้ แต่รัฐธรรมนูญในอดีตก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้อย่างไร ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (บุคคลเพียงสิบห้าคนก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยวิธีการจัดตั้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพรรคการเมืองไทยในอดีตเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองในอดีตนั้นยังบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เข้มงวดเท่ากฎหมายพรรคการเมืองในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑ กำหนดจำนวนสมาชิกไว้เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ คน พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ กำหนดจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ คน ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับกำหนดไว้อย่างชัดเจนในส่วนของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้อย่างไร ฉะนั้นจำนวนสมาชิกห้าพันคนดังกล่าวจึงยังเป็นที่น่าสงสัยว่ากำหนดขึ้นมาเพราะนำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ มาเป็นพื้นฐานในการยกร่างของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันหรือไม่ เนื่องจาก พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดให้จำนวนสมาชิกในการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป ซึ่งในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้ให้เหตุผลของร่างมาดังกล่าวไว้ คือ

“เพื่อให้พรรคการเมืองมีฐานของสมาชิกผู้ร่วมจัดตั้งพรรค มีจำนวนมากขึ้นในขนาดที่เหมาะสมกับจำนวนพลเมืองที่มีสิทธิและใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น จะทำให้พรรคมีความ

มั่นคง ถาวร และการที่พรรคต้องรับสมาชิกมากขึ้นนั้น พรรคจึงจะต้องมีการขยายขนาดขององค์กรและปรับโครงสร้างให้ใหญ่ขึ้นโดยปริยาย ทั้งนี้เพื่อรองรับจำนวนสมาชิกที่ระดมเข้าสู่พรรค การจัดการภายในองค์กรจึงต้องกระทำอย่างเป็นระบบ มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และเมื่อสมาชิกพรรคกระจายกันออกไป มีความหลากหลายจากพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ในวงกว้างโอกาสที่พรรคการเมืองจะเป็นพรรคแห่งชาติ หรือพรรครัฐบาลแห่งชาติในอนาคตก็จะเกิดขึ้นได้และจากการที่พรรคการเมืองแต่ละพรรค จะต้องมียุทธศาสตร์จำนวน ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป อย่างน้อยเมื่อตั้งเป็นรัฐบาลผสม ก็จะเป็นรัฐบาลที่มีฐานมวลชนเป็นจำนวนมาก พันจากการถูกกล่าวหาว่าเป็นพรรคสภาหรือเป็นพรรคของพวกนักการเมืองเพียงไม่กี่คน หรือเป็นเพียงพรรคของคนที่ต้องการจะสมัครรับเลือกตั้งเพียงชั่วขณะเท่านั้น”^๒

เมื่อวิเคราะห์จากรายงานการประชุมข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ มีแนวทางในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ โดยไม่ต้องการให้การเมืองของไทยในขณะนั้นมีพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีสมาชิกจำนวนน้อย และมีการขยายขนาดขององค์กรและการปรับโครงสร้างของพรรคการเมืองเพื่อเป็นการรองรับสมาชิกที่มีจำนวนมาก นอกจากนั้นยังเหมือนกับว่าสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลผสม เนื่องจากการที่ให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมากก็เพื่อเป็นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ทำให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงเจตนารมณ์ในการยกร่างของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว โดยเฉพาะจำนวนสมาชิกที่มากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน (พ.ศ.๒๕๑๗) จากจำนวน ๑,๐๐๐ คนมาเป็น ๕,๐๐๐ คน ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๔๑) กลับกำหนดจำนวนสมาชิกเท่ากับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ ทั้งๆ ที่เจตนารมณ์ในการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองก็แตกต่างกันเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องกระทำโดยง่าย เปิดโอกาสให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเข้าร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง ส่งเสริมให้การพัฒนาพรรคการเมืองต้องเกิดขึ้นจากความร่วมมือของประชาชนเพื่อให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองของมวลชน และยังสร้างหลักประกันสิทธิของพรรคการเมืองไม่ให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบง่ายอีกด้วย ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ได้ไปกำหนดจำนวนสมาชิกดังกล่าวนี้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่านำพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนมาเป็นพื้นฐาน เพราะความแตกต่างทางด้านเจตนารมณ์ตามที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งการกำหนดบทลงโทษให้ถึงขั้นยุบพรรคการเมืองถ้าไม่หาสมาชิกตามที่กำหนดภายใน ๑๘๐ วัน ก็ยิ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้เปิดโอกาสให้กับ

^๒ รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑-๑๑ พ.ศ.๒๕๒๓ หน้า ๗๕๓-๗๕๖ อ้างใน ชยนิทร สุขอนันต์, แนวทางการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘

พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ต้องการระยะเวลาให้การสร้างความมั่นคงภายในพรรค เพื่อให้กลายเป็นพรรคการเมืองทางเลือกใหม่สำหรับประชาชนในอนาคต

ประการที่สี่ ในส่วนของมาตรา ๒๙ ที่กำหนดให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขานั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น เป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนและกระจายให้กว้างขวาง ไม่กระจุกตัวอยู่แต่ในส่วนตัวส่วนหนึ่งของประเทศ ป้องกันไม่ให้เกิดพรรคการเมืองที่มาจากคนภาคใดภาคหนึ่งโดยเฉพาะ หลักเกณฑ์การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในกรณีนี้อาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีฐานทางการเมืองกว้างขวางอยู่แล้ว แต่อาจทำให้พรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่ต้องประสบกับปัญหาในการตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้นแล้วพรรคการเมืองของตนก็ต้องถูกยุบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น ไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้ง่าย ซึ่งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นจะต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๓๒๘ (๔) ไม่ใช่การควบคุมที่เข้มงวดอย่างเช่นในกรณีที่กำหนดในมาตรา ๒๙ นี้ ไม่เช่นนั้นแล้วการจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชน ก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากอาจมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหลอก ๆ ขึ้นมา ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในมาตรา ๒๙ นี้ เป็นการกำหนดที่มีลักษณะเข้มงวดจนเกินไป และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมพัฒนาสาขาพรรคการเมืองไม่ใช่ควบคุมการเกิดขึ้นโดยกำหนดระยะเวลาไม่เช่นนั้นแล้วจะต้องถูกยุบ

๔.๒.๒ การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ในส่วนของ การดำเนินกิจการทางการเมืองนั้น ประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มากกว่าอาจก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๔.๒.๒.๑ คุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง

ในส่วนนี้จะศึกษาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้มีเจตนารมณ์เป็นอย่างไรในการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยโดยการเกิดในการเข้ามาเป็นสมาชิกหรือร่วมดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง เนื่องจากในประเทศไทยนั้นมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จึงเป็นการสมควรหรือไม่ที่กฎหมายพรรคการเมืองไปปิดกั้นการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของบุคคล

ดังกล่าว ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไปพร้อม ๆ กัน

“มาตรา ๒๑ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

ห้ามมิให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง”

ในร่างของทั้งสองมาตราดังกล่าวนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตั้งแต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากต้นร่างของคณะรัฐมนตรีที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณานั้น ปรากฏเพียงว่าผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ต้องมีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญแล้วจึงกลายเป็นว่าผู้ที่จะเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองได้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ซึ่งร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นนี้ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในชั้นวุฒิสภาและที่ประชุมร่วมกัน แต่มีการสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกบางท่าน โดยให้เหตุผลว่า ร่างในมาตรา ๒๔ (มาตรา ๒๓ ในปัจจุบัน) มีข้อห้าม ๒ ข้อ คือ ห้ามบุคคล กับ ห้ามพรรค และห้ามกระทำการใด ๆ อีก ๒ ข้อ คือ ห้ามมิให้เป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง กับ ห้ามร่วมกระทำการอย่างใดอย่างใดในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยในประเด็นแรกในส่วนพรรคการเมืองนั้น สมาชิกไม่ได้ตั้งใจ แต่ตั้งใจในส่วนของบุคคล เนื่องจากบุคคลมีอยู่ ๒ ประเภท คือ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เดิมทีนั้นห้ามบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ในรัฐธรรมนูญมาตราที่ว่าด้วยสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อนุญาตให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติและแปลงสัญชาติไม่น้อยกว่า ๕ ปีให้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญเปิดทางไว้เช่นนี้และรัฐธรรมนูญเองก็มีเจตนาที่จะให้คนไทยเรามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาก ๆ จึงเปิดทางให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติและแปลงมาแล้วเป็นระยะเวลา ๕ ปี สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่ถ้าบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติมาแล้วเป็นเวลา ๕ ปี ไปเลือกตั้งได้แต่ไม่สามารถร่วมดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้นั้น ก็ดูเป็นการไปตัดสิทธิของเขามากเกินไป ดังนั้นในส่วนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็ควรจะให้เขาสามารถกระทำได้ด้วย และไม่ต้องกลัวว่าจะเป็นการกระทบความมั่นคงของชาติเนื่องจากมีกฎหมายอื่นที่รองรับการกระทำดังกล่าวอยู่แล้ว

แต่ทางคณะกรรมการวิสามัญได้ให้เหตุผลว่า ในการจัดทำร่างมาตรานี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็ชอบที่จะมีสิทธิลงสมัครรับ

เลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นเหตุเป็นผลกันว่า เมื่อบุคคลผู้ที่แปลงสัญชาติแล้วมาเป็นสมาชิกจึงไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นร่างที่กำหนดไว้ดังกล่าวจึงสอดคล้องกันด้วยลักษณะเช่นนี้ และสำหรับสิทธิในการลงคะแนนเสียงนี้ถือเป็นสิทธิทั่วไปไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งหรือไม่ก็ตาม ก็มีสิทธิที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ตามปกติ

นอกจากนั้นด้วยเหตุผลในทางปฏิบัติ ที่มีกฎหมายหลายฉบับสนับสนุนให้การแปลงสัญชาติหรือการได้สัญชาติไทย จากผู้ที่มีสัญชาติอื่นแล้วเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยนั้น กฎหมายสัญชาติกำหนดว่า ถ้ามีถิ่นที่อยู่ ๕ ปีก็มีสิทธิที่จะขอแปลงสัญชาติหรืออาจมีสิทธิในการขอแปลงสัญชาติตามคู่สมรสก็ได้ และอีกประการหนึ่งต่อเนื่องกันคือ ผู้มีสิทธิที่จะเข้ามาแล้วขอถิ่นที่อยู่ ก็ยังมีกฎหมายอีกบางฉบับให้สิทธิพิเศษในกรณีนี้ที่ผู้เข้ามาลงทุนมีเงินจำนวนหนึ่งสำหรับการลงทุนหรือมีเงินเข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ ก็จะมีสิทธิที่จะมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น มีทรัพย์สินแล้วเอามาลงทุนหรือมีกิจการหรือมาซื้ออสังหาริมทรัพย์บางประเภท ในกรณีนี้ถ้าอยู่ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็จะไปเข้าในเงื่อนไขของพระราชบัญญัติสัญชาติว่า สามารถแปลงสัญชาติได้ ฉะนั้นจะเห็นความต่อเนื่องว่า หากบุคคลบางคนมีโอกาสแปลงสัญชาติโดยอาศัยสิทธิเหล่านี้ และเป็นผลให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ก็จะเป็นเหตุให้สร้างอิทธิพลทางการเมือง โดยที่เรียกว่า “การตั้งหลักไว้ล่วงหน้า” ซึ่งแม้ว่าความคิดดังกล่าวจะเป็นการมองเจตนาของบุคคลบางประเภทร้ายมากเกินไปก็ตาม แต่ก็เพราะเป็นหลักการที่สำคัญในเรื่องความมั่นคงของประเทศ^๓

การบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของบุคคลในการที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาแล้วอาจพบข้อสงสัยว่า เพราะเหตุใดเมื่อคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๕ กำหนดให้บุคคลที่มีสัญชาติไทย หรือบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ แต่ถ้าเป็นกรณีของบุคคลที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือร่วมดำเนินการใด ๆ กับพรรคการเมืองกลับกำหนดให้บุคคลผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นถึงจะมีสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการแปลงสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติไม่ว่าจะเป็นการแปลงสัญชาติโดยอาศัยเหตุผลใดก็ตาม บุคคลนั้น ๆ ก็ถือว่าเป็นคนไทยเหมือนกัน สมควรหรือไม่ที่จะกำหนดคุณสมบัติเป็นการตัดสิทธิดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของ

^๓ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่สอง (สมัยสามัญครั้งที่สาม), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญ), รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗-๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ ๖, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ เล่ม ๒ (สมัยวิสามัญ)

สัญชาติ เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและความมั่นคงของรัฐ การที่จะได้สัญชาติหรือเสียสัญชาติก็ย่อมเป็นเรื่องภายในของรัฐแต่ละรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น และที่สำคัญในเรื่องการดำเนินการของพรรคการเมืองก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจภายในรัฐต่อประชาชนของประเทศ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันหลักของชาติจึงทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนภายในชาตินั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการเข้ามาเป็นสมาชิกหรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังต่อไปนี้

(๑) การบทบัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ ที่กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นที่จะมีสิทธิดังกล่าว เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ต้องการให้มาตรานี้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ ที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเมื่อเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด ๆ แล้วก็ชอบที่จะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน และผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นเหตุเป็นผลกันว่า เมื่อบุคคลที่แปลงสัญชาติมาแล้วจึงไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนสิทธิในการเลือกตั้งนั้นถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่บุคคลที่มีสัญชาติไทยก็ควรที่จะได้รับสิทธิดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งหรือไม่ เนื่องจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยตรงอันเป็นการกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศ ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นที่จะกระทำได้

(๒) เรื่องของสัญชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยภายในรัฐนั้น ๆ ในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งการให้สัญชาติไทยแก่คนต่างด้าวบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมเป็นไปตามนโยบายของรัฐ โดยที่นานาอารยประเทศก็ถือปฏิบัติกัน เนื่องจากในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ เพราะพรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายในโลก เป็นสถาบันที่สร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของประชาชนในชาติเพื่อนำไปกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ หรือตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับคนในชาติ ดังนั้นในแต่ละประเทศจึงกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในพรรคการเมืองแตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากโดยแท้จริงแล้วประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ประเทศของผู้อพยพมาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งเดิมทีการรับคนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกานั้นมีการกีดกันชนชาติที่

ไม่ใช่คอเคเซียน และไม่ยอมให้สัญชาติแก่อดีตทาสนิโกรหรือคนพื้นเมืองอินเดียนแดงเป็นเวลา นับร้อยปี แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป นโยบายตลอดจนกฎหมายของการแปลงสัญชาติของอเมริกา มีการปรับปรุงขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งพบว่า ปัจจุบันนี้ อเมริกาเป็นประเทศที่รับคนเข้าไปประเทศ และแปลงสัญชาติมากที่สุดในโลก^๔

จากวิวัฒนาการความเป็นมาดังกล่าว จึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับ บุคคลผู้ที่แปลงสัญชาติเป็นอย่างมาก โดยถือว่าเป็นพลเมืองของอเมริกา และสามารถดำรง ตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิกได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๒ วรรคสอง ที่กำหนดในกรณีของคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า จะต้องแปลงสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี และมาตรา ๓ วรรคสาม ที่กำหนดในกรณีของ คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นวุฒิสมาชิกว่าจะต้องแปลงสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า ๙ ปี แต่กรณีของ บุคคลผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่สำคัญถือ ประมุขของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้เฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองอเมริกันโดยกำเนิด เท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากเอกสารที่ถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญในการ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องนี้ คือ รายงานการประชุมสภา ทั้งในชั้นสภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ได้ชี้ให้เห็นว่าเหตุผลในการยกเว้นในมาตราดังกล่าวก็เพื่อป้องกัน ไม่ให้มีการสร้างอิทธิพลทางการเมือง ของบุคคลที่ต้องการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต้องการที่จะกระทำการ ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฯลฯ โดยการ อาศัยโอกาสของกฎหมายที่อนุญาตให้ตนแปลงสัญชาติ แอบแฝงเข้ามาเพื่อกระทำการดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัตินี้ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง เพราะบทบัญญัตินี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทางความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อ โดยรวมต่อประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติเอาไว้ดังกล่าว

๔.๒.๒.๒ การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในพรรค การเมือง

บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของ กรรมการสาขาพรรคการเมือง เพราะว่าอาจมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ต้องการเข้ามาร่วมดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองโดยตรงแต่ไม่มีใครประสงค์ที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการสาขาพรรค การเมือง เนื่องจากมีความยุ่งยากและมีบทกำหนดโทษตามที่ปรากฏในมาตรา ๘๔ ซึ่งในกรณีที่

^๔ ไกวิท วงศ์สุรวัดน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, ๒๕๔๔), หน้า ๓๔.

ไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง และที่สำคัญซึ่งเป็นปัญหาว่าจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองด้วย หรือควรจะเป็นหน้าที่เฉพาะของผู้มีตำแหน่งหรือเกี่ยวกับการเงินเท่านั้น เพราะกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้นเป็นตำแหน่งที่ไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเงินและมีเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

โดยในส่วนนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๒ คือ

“มาตรา ๔๒ ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่ง ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจส่งสำเนาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นนั้นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้”

การพิจารณาร่างในมาตรานี้ นั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและในชั้นวุฒิสภา โดยร่างของคณะรัฐมนตรีที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณานั้นปรากฏในส่วนนี้ว่า “หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกหรือบุคคลใดในพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้สอบบัญชีตามที่จำเป็น” และเมื่อผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแล้วมีการตัดร่างมาตราดังกล่าวออกหมด และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาหนึ่งปี” ซึ่งจะเห็นได้ว่าร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังไม่ปรากฏว่าให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองเป็นผู้มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีดังกล่าว แต่เมื่อร่างได้ส่งมายังที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมมีความเห็นสมควรเพิ่มในส่วนของกรรมการสาขาพรรคการเมืองเข้าไปด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้เกิดความสอดคล้องกับมาตรา ๘๕ ที่เป็นบทกำหนดโทษ เนื่องจากในบทกำหนดโทษได้กำหนดในส่วนของกรรมการสาขาพรรคการเมืองเอาไว้ด้วย นอกจากนั้นสมาชิกบางท่านยังเห็นว่าในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้งนั้น เงินส่วนมากจะไปกระจุกอยู่ที่สาขาพรรคเป็นจำนวนมาก โดยในมาตรานี้มีการอภิปรายกันหลายครั้งหลายหน และเมื่อร่างมาตราดังกล่าวได้ส่งกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่วมกัน ก็ได้มีท่านสมาชิกที่มีความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยเห็นว่ากรณีที่กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการใน

การแจ้งบัญชีทรัพย์สินเสมือนหนึ่งว่าเป็นนักการเมืองในระดับเดียวกับผู้นำของพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นจะมีความเหมาะสมหรือไม่ ด้วยเหตุที่ว่าในเวลาที่เราต้องการที่จะขยายฐานของพรรคการเมืองออกไป เราต้องการจะเห็นสาขาพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำที่จะนำพรรคการเมืองนั้นไปสู่รากฐานของประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อเรากำหนดไว้เช่นนั้น ในความเป็นจริงแล้วกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเงินจำนวนมากมาย แต่เป็นผู้ที่มีความประสงค์ที่จะเคลื่อนไหวทางการเมืองเท่านั้น โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น กรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้มีโอกาสในการที่จะมากำหนดค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินจำนวนมากที่ส่งมาจากพรรคการเมืองในส่วนกลางแต่อย่างใด ฉะนั้นเมื่อพิจารณาจากจุดนี้แล้วจะเห็นได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวอาจเป็นการทำให้บุคคลที่มีความสนใจทางการเมืองเหล่านี้ต้องขาดโอกาสและการพัฒนาทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถบรรลุผลไปได้^๔

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนรายใหญ่หรือธุรกิจการเมือง ซึ่งส่งผลพรรคการเมืองไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนั้นในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้งได้มีเงินหมุนเวียนภายในพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงเป็นที่หวาดเกรงว่าผู้บริหารของพรรคการเมืองอาจไม่เปิดเผยถึงตัวเลขที่แท้จริงซึ่งเป็นผลให้เกิดความไม่โปร่งใสภายในพรรค ซึ่งในส่วนนี้การกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยว่าเป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมแล้วเนื่องจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ถือเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงภายในพรรค โดยกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นประกอบไปด้วย รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยูพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ (ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒) ซึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมืองและมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง นอกจากนั้น ยังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน

^๔ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่สอง (สมัยสามัญครั้งที่สาม), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญ), รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗-๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ ๖, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ เล่ม ๒ (สมัยวิสามัญ)

ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ใด ๆ ของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง โดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่ายเงินภายในพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง และเงินที่พรรคการเมืองได้รับการบริจาค ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเงินเป็นจำนวนมากที่หมุนเวียนอยู่ในพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงสมควรให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามไว้ในมาตรา ๘๔ ว่าต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ส่วนในกรณีของกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้แก่กรรมการสาขาพรรคการเมืองเสมือนหนึ่งว่าเป็นนักการเมืองในระดับเดียวกันกับผู้นำของพรรค ทั้ง ๆ ที่กรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ได้มีหน้าที่เหมือนอย่างเช่นหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองเลย นอกจากนั้นในยังไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเงินจำนวนมากที่หมุนเวียนอยู่ในพรรคการเมือง แต่กรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้นเป็นแค่บุคคลที่มีความประสงค์ที่จะเข้ามาร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง สร้างความเคลื่อนไหวทางการเมือง เผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองของตนไปสู่ประชาชน และถือเป็นแกนนำสำคัญที่จะนำพาพรรคการเมืองนั้น ๆ ไปสู่รากฐานของประชาชนอย่างแท้จริงเท่านั้น เมื่อมีบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ต้องการเป็นกรรมการสาขาพรรค เนื่องจากเห็นว่าข้อกำหนดนี้เป็นข้อกำหนดที่ยุ้งยาก มีรายละเอียดมาก ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ต้องการดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่ามีความยุ่งยาก นอกจากนั้นยังมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๘๔ อีก ก็ยิ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ต้องการเข้ามามีบทบาทภายในพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุสมมติเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนเพื่อให้กลายเป็นพรรคการเมืองของมวลชน เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของธุรกิจการเมืองและประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ก็สามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของตนโดยผ่านทางกรรมการสาขาพรรคการเมืองได้ นอกจากนั้นกรรมการสาขาพรรคการเมืองยังมีเป็นจำนวนมากกระจายในทุกภาคทั่วประเทศ การมีบทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

๔.๒.๓ การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

ในส่วนที่ว่าด้วยการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้นก็ถือเป็นบทมาตราที่มีสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะอาจเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและในการรวมตัวการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องกระทำได้โดยง่าย แต่เสรีภาพในการจัดตั้งดังกล่าวจะเป็นจริงขึ้นมาได้จะต้องประกอบไปด้วยเสรีภาพในการคงอยู่ของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งการคงอยู่ของพรรคการเมืองนั้นก็หมายถึงว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วจะต้องไม่ถูกยุบได้ง่ายอย่างเช่นที่เป็นมาในอดีต ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการนำเอารายงานการประชุมมาพิจารณาเช่นเดียวกับในสองหัวข้อก่อนหน้า

การศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาในมาตรา ๖๕ และ ๖๖ คือ

“มาตรา ๖๕ พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน
- (๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕
- (๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
- (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๕ หรือ มาตรา ๖๒

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องขอของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๖๖ เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

- (๓) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- (๔) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓”

ในมาตรานี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างของคณะรัฐมนตรีที่เป็นหลักในการพิจารณานั้นปรากฏสาเหตุของการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ เพียงสองเรื่องเท่านั้น คือ ยุบพรรคการเมืองในกรณีของพรรคการเมืองไม่กระทำกิจการบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ และองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้ปรากฏเหตุในการยุบพรรคการเมืองใน (๕) ของมาตราดังกล่าวเพิ่มขึ้นมาอีก ๒ เหตุ คือ การยุบพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมากับยุบพรรคการเมืองกรณีที่พรรคการเมืองไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้และไม่ได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบก็ร่างมาตราดังกล่าวแล้วจึงส่งมายังที่ประชุมวุฒิสภา โดยที่ประชุมวุฒิสภานั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้ คือ เพิ่มเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองใน (๕) อีกหนึ่งประการ ได้แก่ กรณีการยุบพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกได้เป็นจำนวนห้าพันคนภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันและไม่สามารถจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองได้อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา และร่างดังกล่าวก็ไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกเนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันมีมติตามร่างของวุฒิสภา

ร่างมาตรานี้มีการอภิปรายกันมากเนื่องจากการกำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้พรรคการเมืองคงอยู่ได้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญก็ยังมีเจตนารมณ์ให้การยุบพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้โดยยาก โดยกำหนดให้การที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือส่งสมาชิกแต่ไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป และการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปกำหนดสาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นการกำหนดรายละเอียดที่มากเกินไปจนทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในการยกร่างนั้นมีสมาชิกหลายท่านที่ได้อภิปรายและมีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนได้บังคับพรรคการเมืองมากเกินไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้เห็นข้อบกพร่องและนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒๘ (๒) ซึ่งในมาตรานี้คือการที่ไม่ให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้พรรคต้องยุบไป โดยกรณีนี้เป็นการกระทำดังกล่าวไม่ได้เป็นโทษ การที่พรรคการเมืองใดไม่สามารถสู้ได้เขาก็ต้องแพ้ แต่เราไม่สามารถไปกำหนดให้เขาเลิกเนื่องจากเขาสู้ไม่ได้ แต่ในกรณีที่กำหนดไว้ใน (๕) นั้นเป็นการ

กระทำที่ตั้งใจและเมื่อไม่ได้กระทำตามที่กำหนดก็ต้องได้รับโทษ เพราะเป็นหน้าที่ที่พรรคการเมืองต้องประพฤติปฏิบัติให้ดี

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๘ (๒) ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้เลย กล่าวคือ ถ้าหากไม่ประชุมใหญ่หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมืองแล้วไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบต้องยุบ การที่เขียนเข้าไปอย่างนี้ดูไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเพียงสองสาเหตุคือ การไม่ส่งสมาชิกกับสมาชิกไม่ได้รับการเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ยุบพรรคการเมืองเท่านั้น การที่ไปกำหนดเช่นนี้ดูจะเป็นหนักกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีก และเรื่องดังกล่าวก็ถือเป็นเรื่องเล็กน้อยจนเกินไป

ส่วนในมาตรา ๖๖ นั้น ร่างที่ผ่านการพิจารณาของทั้งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุมร่วมกันมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย แต่โดยหลักการแล้วยังเหมือนเดิมกับร่างที่ออกมาเป็นกฎหมาย คือ การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากกระทำการที่เป็นภัยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขหรือกระทำการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน^๖

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในส่วนของบทบัญญัติหรือยุบพรรคการเมืองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้มีทั้งส่วนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและส่วนที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองเพื่อเป็นฐานสนับสนุนให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคของมวลชนและป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองตกเป็นของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มพวกนายทุนหรือนักธุรกิจที่ต้องการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาบ้างหน้าเพื่อผลประโยชน์ของตน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย และสร้างหลักประกันให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกเลิกหรือยุบได้โดยง่ายเช่นกัน โดยไม่นำเอาเหตุแห่งการที่พรรคการเมืองไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งผู้สมัครแต่ไม่ได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองดังเช่นที่ผ่านมาให้หือดีดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ แก้ไข พ.ศ.

^๖ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่สอง (สมัยสามัญครั้งที่สาม), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ (สมัยสามัญ), รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗-๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ ๖, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป) และรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ เล่ม ๒ (สมัยวิสามัญ)

๒๕๓๕) ที่ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถคงอยู่ได้ แต่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกลับกำหนดบทบัญญัติในส่วนของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้เข้มงวดจนเกินไป เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาพรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งเริ่มต้นเข้าสู่การเมือง ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองที่มีโอกาสเติบโตและเป็นทางเลือกใหม่ให้ประชาชนไม่สามารถกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานมั่นคงและกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้ในอนาคต ดังนั้นในส่วนนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน คือ

๔.๒.๓.๑ เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่ถือว่าสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ (๑)

การที่พรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบเนื่องจากข้อบังคับของพรรคการเมืองนั้น เป็นกรณีที่พรรคการเมืองสมัครใจในการเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเองโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม และเมื่อเป็นความต้องการของพรรคการเมืองเองในการที่จะยุบเลิกพรรคของตน ไม่ร่วมดำเนินการในทางการเมืองต่อไป จึงสมควรให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ยุบตัวเองลงซึ่งปรากฏตัวอย่างของพรรคการเมืองที่ยุบเลิกตามข้อบังคับ คือ พรรครามสยาม ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๔ เนื่องจากทางพรรคเองเห็นว่าปัจจุบันมีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยเป็นจำนวนมาก แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ แต่พรรคการเมืองจำนวนมากขาดคุณภาพในการสร้างสรรค์งานทางการเมือง ไม่เกิดประโยชน์กับการพัฒนาการเมืองไทย สมาชิกพรรคจึงเห็นว่า การทำกิจกรรมทางการเมืองให้มีคุณภาพนั้น ไม่จำเป็นต้องทำในรูปของพรรคการเมืองก็ได้ และอาจทำได้คล่องตัวกว่า รวมทั้ง ควรเสริมสร้างแนวคิดที่ดีในทางการเมืองได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบพรรคการเมือง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรครามสยาม

จากตัวอย่างข้างต้นทำให้เห็นว่ากรณีที่พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับเป็นกรณีที่พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองได้ต่อไป อาจเนื่องมาจากเหตุปัจจัยภายในพรรคเอง ซึ่งเป็นความสมัครใจของพรรคการเมืองในการเลิกพรรคเอง จึงสมควรให้มีการยุบพรรคการเมือง

(๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน ตามมาตรา ๖๕ (๒)

เหตุนี้เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากพรรคการเมืองมีสมาชิกที่คงเหลืออยู่ภายในพรรคเป็นจำนวนที่น้อยเกินไปจนไม่สามารถจะทำกิจการใด ๆ ได้ นอกจากนั้นจำนวนอย่างน้อยสิบห้าคนในการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย สามารถทำได้โดยสะดวก เพราะฉะนั้นผู้ร่างจึงกำหนดว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องไม่ยากเกินไปกว่าการจัดตั้งสมาคม โดยเห็นว่าแค่จำนวนสิบห้าคนก็สามารถร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ในทางการเมืองได้

แล้ว แต่การที่สมาชิกพรรคการเมืองมีจำนวนลดลงต่ำกว่าสิบห้าคนนั้น เป็นที่เห็นได้ว่าจำนวนที่ลดลงต่ำลง อาจทำให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่สามารถร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและกลายเป็นพรรคการเมืองที่เติบโตใหญ่ในอนาคตได้

(๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปพร้อมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕ ตามมาตรา ๖๕ (๓)

กรณีการยุบพรรคการเมืองไปพร้อมกับพรรคการเมืองอื่นนั้น เป็นกรณีที่พรรคการเมืองนั้น ๆ มีความสมัครใจในการที่พรรคการเมืองของตนจะยุบไปพร้อมกับพรรคการเมืองหลักหรือยุบรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ซึ่งอาจเป็นเพราะเหตุบังเอิญภายในพรรคหรือเห็นว่าพรรคการเมืองของตนอาจไม่สามารถคงอยู่ได้ด้วยตนเอง ถ้ารวมกับพรรคการเมืองอื่นแล้วอาจทำให้สมาชิกในพรรคการเมืองของตนยังสามารถร่วมกันสร้างเจตจำนงทางการเมืองได้โดยไม่ถูกยุบด้วยเหตุอื่น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเหมาะสมแล้วที่ให้พรรคการเมืองถูกยุบด้วยสาเหตุนี้

(๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ (๔)

ในกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะปรากฏเหตุในการยุบตามมาตรา ๖๖ ได้แก่

(๑.๔.๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖ (๑))

(๑.๔.๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖ (๒))

(๑.๔.๓) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๖๖ (๓))

(๑.๔.๔) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งทั้ง ๓ กรณีนี้ ได้แก่

มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

มาตรา ๕๒ ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ได้รับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดจากผู้ใด เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินหรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

มาตรา ๕๓ ห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก

(๑) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(๒) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(๓) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละยี่สิบห้า

(๔) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการ หรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(๕) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

(๖) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาจากเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่ปรากฏข้างต้นนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งมีหลักการสำคัญในการปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ให้ใครมาคุกคามได้ รวมไปถึงการป้องกันไม่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อประเทศได้ นอกจากนี้ เหตุยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ เรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้เห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่ในอดีตได้ให้ความสำคัญกับกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นเหตุที่ร้ายแรงเช่นเดียวกันซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่นานาประเทศได้กำหนดเอาไว้ ถือได้ว่าเป็นเหตุที่ร้ายแรงที่พรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าวแล้วจะต้องถูกยุบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นเหตุแห่งการยุบที่ร้ายแรงมากจนไม่สามารถให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อีกต่อไป เพราะเกรงกลัวว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะได้ หรือเป็นเหตุแห่งการยุบที่พรรคการเมืองสมควรใจเองเนื่องจากไม่สามารถกระทำการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองที่วางไว้ ไม่ว่าจะเกิดจากเหตุปัจจัยใด ๆ ก็ตาม ซึ่งทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงอยู่ได้อีกต่อไป จึงสมควรให้พรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวต้องเลิกหรือยุบไป

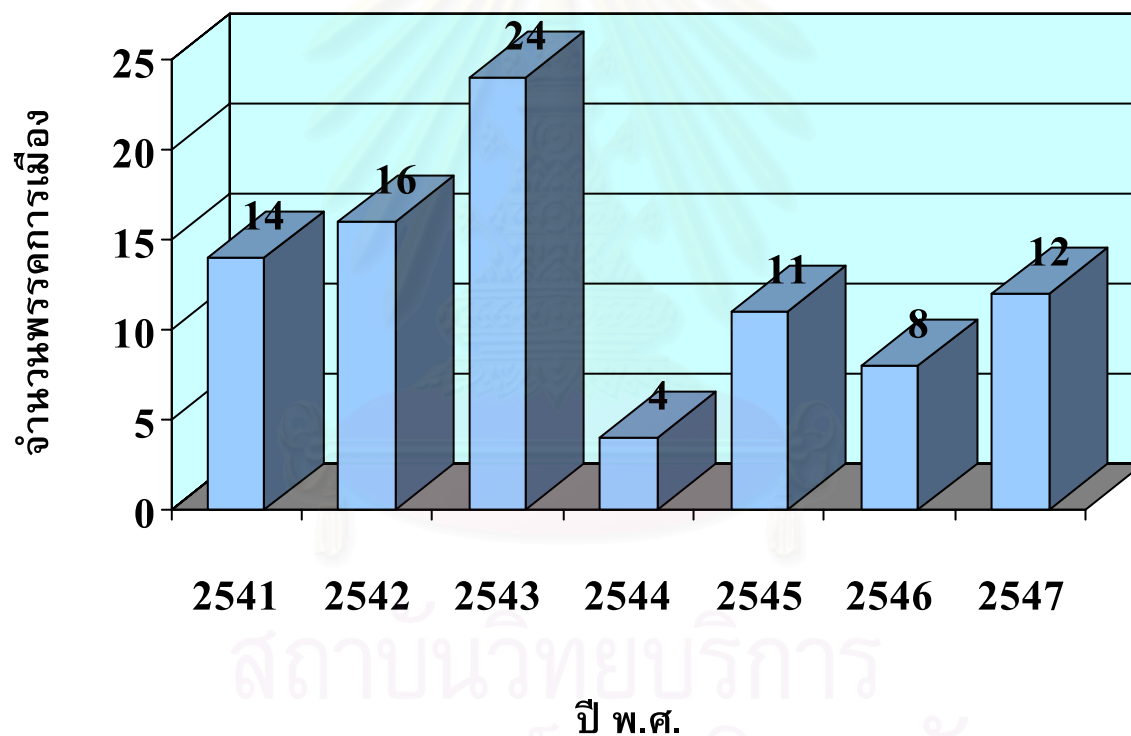
๔.๒.๓.๒ เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ถือเป็นเสรีภาพของประชาชนในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกัน ซึ่งรวมไปถึงต้องการให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้และไม่ถูกยุบง่ายเช่นเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งเริ่มต้นเข้าสู่การเมืองสามารถพัฒนาจนเติบโตกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงได้ในอนาคต นอกจากนี้ยังกำหนดว่าพรรคการเมืองจะต้องไม่ถูกยุบเพราะเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสนับสนุนให้พรรคการเมืองไม่ถูกยุบได้ง่ายอย่างที่เป็มาในอดีต แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ กลับกำหนดหลักเกณฑ์บางหลักเกณฑ์ในส่วนของการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองไว้เข้มงวดจนเกินไปและถือเป็นรายละเอียดเล็กน้อยที่อาจถือได้ว่าบทกำหนดโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้นรุนแรงเกินไป ซึ่งส่งผลให้ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๑) มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบมาแล้วเป็นจำนวนมากและดูเหมือนว่าจำนวนพรรคการเมืองที่ยังคงอยู่จะมีจำนวนที่น้อยกว่า ในเบื้องต้นจึงนำพิจารณาอย่างยั้งในเชิงปริมาณว่า จำนวนพรรคการเมืองที่คงอยู่กับจำนวนพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปนั้น พรรคการเมืองที่ถูกยุบมีจำนวนมากกว่า ปรากฏตามสถิติการจัดตั้งและการยุบพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

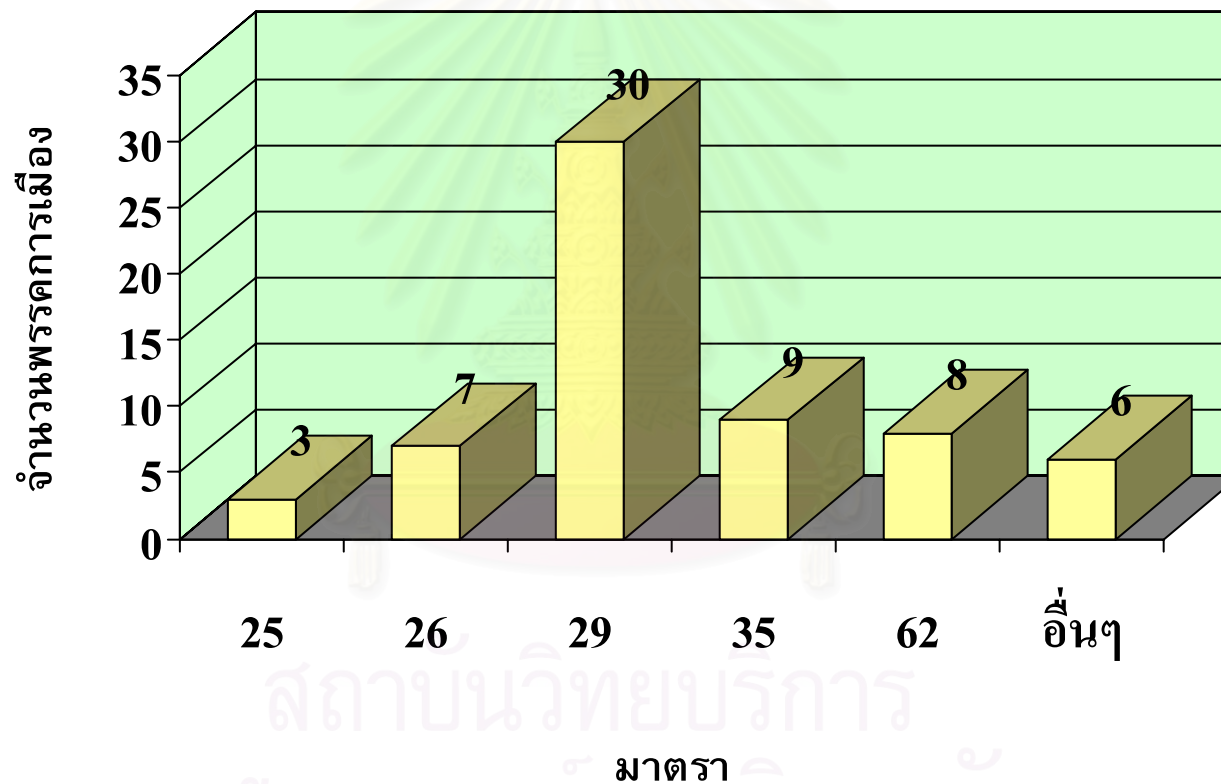
แผนภูมิที่ 1

สถิติพรรคการเมืองที่จัดแจ้งตาม พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541



ข้อมูล ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547

แผนภูมิที่ 2
สถิติการยุบพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541



เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบเป็นจำนวนมากตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเป็นจำนวนมากนั้น เป็นเหตุยุบที่ถือว่าเป็นรายละเอียดเล็กน้อยและไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีดังกล่าว เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นการศึกษาจากการศึกษาในชั้นของคณะกรรมการการประชาธิปไตย (คปป.) หรือเอกสารที่สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” ก็ตาม ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องถูกยุบด้วยเหตุที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหลักการสำคัญในส่วนของ การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้น ปรากฏแต่เพียงว่า ต้องการให้พรรคการเมืองยุบยาก โดยไม่นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง แต่การยุบพรรคจะต้องเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองได้กระทำความผิดร้ายแรง หรือกระทำการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น เมื่อดูจากสถิติการยุบพรรคการเมืองตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (พ.ศ.๒๕๕๑) เปรียบเทียบกับจำนวนการจัดตั้งพรรคการเมืองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๖๕ (๕) ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยพรรคการเมืองต้องเลิกหรือยุบเมื่อไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

(๑) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕

“มาตรา ๒๕ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรคการเมือง

(๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรคการเมือง

(๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรณูญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

(๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

เมื่อพิจารณาทบทวนบทบัญญัติในมาตรานี้จะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติในส่วนของการดำเนินการของพรรคการเมืองที่กำหนดขึ้นเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองทำงานอย่างเป็นระบบและต้องการให้การบริหารกิจการภายในพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคหรือผู้บริหารเพียงบางกลุ่ม ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญ แต่บทลงโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้นดูรุนแรงเกินไปจนอาจส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากจะทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบง่ายจนเกินไปโดยไม่มีการพิสูจน์ว่ามีเจตนาหรือไม่ เพียงแค่ไม่กระทำการ

ตามที่กำหนดก็ต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองทันที โดยในส่วนนี้ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองถูกยุบตั้งแต่เริ่มมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓ พรรค ได้แก่ พรรคเกษตรเสรี พรรคพลังมหาชน และพรรคไทเสรี ซึ่งจากการศึกษาแล้วพบว่าพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้นบางพรรคก็มีเจตนา บางพรรคก็ไม่ได้มีเจตนาแต่เกิดจากความบกพร่องภายในพรรคการเมืองเอง ทำให้เห็นว่าแม้ว่าจะไม่ปรากฏโดยชัดแจ้งถึงเหตุผลสนับสนุนที่ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบก็ตาม เนื่องจากอาจเป็นเพราะว่าพรรคการเมืองไม่ได้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดโดยเกิดจากความบกพร่องของตนเอง แต่ผู้เขียนเห็นว่า แม้พรรคการเมืองดังกล่าวจะไม่ได้กระทำการที่กฎหมายกำหนดไว้จริง แต่บทกำหนดโทษของการไม่กระทำตามมาตรา ๒๕ นี้ถือได้ว่ารุนแรงเกินไป เนื่องจากการจะกำหนดว่ารุนแรงเกินไปหรือไม่ต้องศึกษาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ไม่ปรากฏว่าต้องการให้มีการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากพรรคการเมืองไม่กระทำในส่วนรายละเอียด นอกจากนี้ยังไม่ให้มีการนำบทบัญญัติในบางส่วนของการยุบพรรคการเมืองของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อนมาใช้อีก คือ ในส่วนของการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกและสมาชิกพรรคการเมืองต้องได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเน้นย้ำอย่างเด่นชัดว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นนั้นสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกยุบได้ง่าย และกรณีการยุบพรรคการเมืองนั้นจะต้องเป็นเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น

(๒) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖

“มาตรา ๒๖ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๕ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

หลักเกณฑ์ตามมาตรานี้ก็เช่นเดียวกับบทบัญญัติในมาตราข้างต้น ที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการจัดระเบียบภายในพรรคไม่ให้กลายเป็นพรรคการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องการให้พรรคการเมืองยึดเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดองค์ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองให้สอดคล้องต้องกัน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมืองที่ออกโดยมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนั้นองค์ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองจึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญส่วนหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง แต่เช่นเดียวกันที่บทลงโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวรุนแรงเกินไป ถึงขั้นยุบพรรคการเมือง ซึ่งอาจถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาของพรรคการเมือง เนื่องจาก ข้อกำหนดในส่วนนี้ถือเป็นรายละเอียดในการดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและต้องการส่งเสริม

ให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีความมั่นคงต่อไปในอนาคต แต่การกำหนดบทลงโทษของการไม่กระทำตามที่กำหนดให้ยุบพรรคการเมืองนั้น จะส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชน โดยให้หลักประกันว่าจะไม่ยุบง่ายอย่างเช่นบทเรียนในอดีต โดยสาเหตุนี้มีพรรคการเมืองต้องถูกยุบเป็นจำนวน ๘ พรรค ได้แก่ พรรคแรงงานไทย พรรคเกษตรเสรี พรรคพลังมหาชน พรรคไทยธรรมาธิปไตย พรรคชาวไทย พรรคสังคมประชาธิปไตย พรรคพลังใหม่ และพรรคไทเสรี ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจนที่ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบ เนื่องจาก เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วพบว่าพรรคการเมืองไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้จริง แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า บทกำหนดโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้นรุนแรงเกินไป เมื่อเทียบกับความร้ายแรงในการไม่กระทำการดังกล่าวซึ่งทำให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

(๓) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๒๙

“มาตรา ๒๙ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นส่วนที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในส่วนของ การจัดตั้งพรรคการเมือง โดยผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก พรรคการเมืองมีความประสงค์ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคที่มีฐานการสนับสนุนจากประชาชน และต้องการให้ระบบพรรคการเมืองกลายเป็นระบบสองพรรคใหญ่ แต่ก็ไม่ได้ตัดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดเล็ก นอกจากนี้ยังสร้างหลักประกันที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองไม่ให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่าย โดยไม่นำเอาเหตุแห่งการที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งอย่างเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองอีกต่อไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความประสงค์จะให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือกระทำการอื่นใดที่ถือได้ว่าเป็นเหตุร้ายแรงเท่านั้น แต่จากการพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นส่วนของการจัดตั้งหรือการยุบ เนื่องจากเป็นการปิดกั้นเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้อย่างอิสระ เพราะการหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนกับสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น เป็นการตัดโอกาสพรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งเข้าสู่เส้นทางการเมือง ไม่ให้สามารถเติบโตได้และจะต้องถูกยุบเมื่อไม่สามารถ

ดำเนินการให้ได้ตามที่กำหนดไว้อีก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า นอกจากบทบัญญัติในส่วนนี้จะไม่สอดคล้องในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว บทกำหนดโทษก็ยิ่งรุนแรงมากอีกด้วย ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในส่วนของการจัดตั้งก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าในส่วนบทลงโทษนั้น ก็ยิ่งรุนแรงและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอยู่ดี โดยปรากฏตามเหตุผลข้างต้น

ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในมาตรา ๒๙ โดยเฉพาะบทกำหนดโทษที่รุนแรงเกินไป ซึ่งพิจารณาจากสถิติการยุบพรรคการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่ยุบด้วยเหตุที่ไม่สามารถหาสมาชิกให้ได้ห้าพันคนหรือสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น มีเป็นจำนวนมาก โดยที่บางพรรคการเมืองมีความตั้งใจจริงในการดำเนินกิจการทางการเมืองแต่ไม่สามารถหาสมาชิกหรือสาขาพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องถูกยุบไป ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างมาก เนื่องจากพรรคการเมืองนั้น ๆ อาจกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่สามารถพัฒนาจนกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทในทางการเมืองมากในอนาคต โดยผู้เขียนได้ยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๔๕ เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังไทย

ตามข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งจัดตั้งพรรคพลังไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคพลังไทย คือ ภายในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ พรรคพลังไทยต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคละจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ แต่เมื่อครบกำหนดแล้ว ปรากฏว่า พรรคพลังไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ มีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

หัวหน้าพรรคพลังไทย ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมเอกสารประกอบสรุปได้ว่า พรรคพลังไทยได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และได้ดำเนินการทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งสมาชิกห้าพันคนรวมกันทั้งสี่ภาคแล้ว โดยนำไปยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งว่า เลยกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา ๒๙ แล้ว จึงไม่รับสมาชิกของพรรคพลังไทย พรรคพลังไทยขอโต้แย้งว่า พรรคได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรค

การเมืองเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่นายทะเบียนได้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันทราบที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ไม่ใช่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่พรรคนำสมาชิกห้าพันคนและสาขาทั้งสี่ภาคไปยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงไม่เลยเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา ๒๙

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องพร้อมเอกสารประกอบคำร้อง คำชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบคำชี้แจงแล้ว เห็นว่า พรรคพลังไทยได้รับจดแจ้งการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไปซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคพลังไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ ซึ่งครบกำหนดเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่พรรคพลังไทยนำเอกสารรายชื่อสมาชิกและสาขาพรรคมายื่นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถือว่า พรรคพลังไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม มาตรา ๒๙ เพราะเป็นการยื่นเกินเวลาที่กฎหมายกำหนดกรณีจึงมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคพลังไทยได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) คำชี้แจงของหัวหน้าพรรคพลังไทยที่ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งเรื่องรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคพลังไทยให้พรรคทราบโดยหนังสือเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันทำให้การนับระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๙ บัญญัติเรื่องการนับเวลาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ให้นับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ใช่นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งเป็นหนังสือให้พรรคการเมืองทราบ

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้วพบว่า กรณีเป็นปัญหาเนื่องจากการที่พรรคพลังไทยไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อพรรคได้รับจดแจ้งการจัดตั้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วไม่ได้ดำเนินการหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนและสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อย ภาคละหนึ่งสาขาภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงมีเหตุให้ยุบพรรคพลังไทยได้ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังไทยตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าพรรคพลังไทยจะไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและสมควรที่จะได้รับการลงโทษก็ตาม แต่บทลงโทษของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ นั้นถือว่ารุนแรงเกินไป โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างเหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ท่าน ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชชสัจย์ เนื่องจากท่านเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้มีการยุบพรรคพลังไทย เนื่องจาก

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่ถือว่าเข้มงวดจนเกินไปจนอาจเป็นการขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งปรากฏตามเหตุผล ดังนี้

“๕. รัฐธรรมนูญสนับสนุนการตั้งพรรคการเมืองกฎหมายต่าง ๆ พึงรองรับเจตนารมณ์

เมื่อคำนึงว่าการตั้งพรรคการเมืองเป็นการแสดงความพยายามที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศสนับสนุน (หลายประเทศไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองเลย เพราะประชาชนแม้แต่คนเดียวก็แสดงความคิดเห็นได้ และสามารถรวมกันแสดงความคิดเห็นได้ คือ การรวมตัวเป็นพรรคการเมือง) และการตั้งพรรคการเมืองเป็นภาระที่ยุ่งยากแต่ก็เป็นบทเรียนหรือส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญมากสำหรับระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลน่าจะต้องขบใจที่มีประชาชนมาเสียสละทำกิจกรรมเช่นนี้มากกว่าจะคอยเข้มงวดกวดขันโดยการออกข้อกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์และนำมาเป็นข้ออ้างที่จะยุบพรรคการเมือง”^๗

เมื่อพิจารณาเหตุผลข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบทกำหนดโทษของการไม่กระทำการตามมาตรา ๒๙ คือ การที่พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนและสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อย ภาคละหนึ่งสาขา นั้น รุนแรงเกินไป เนื่องจากถ้าพรรคการเมืองไม่กระทำการตามที่กำหนดจะต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบตามมาตรา ๖๕ ทันที โดยไม่มีการพิจารณาว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีเจตนาหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ แล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อให้มีการรวมตัวกันสร้างเจตจำนงทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นยังประสงค์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้ง่าย และไม่ถูกยุบด้วยสาเหตุที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งอีกต่อไป ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการสร้างหลักประกันไม่ให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบได้ง่ายอย่างเช่นที่เป็นมาในอดีต ดังนั้น เหตุของการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ จึงเป็นเหตุที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลสำคัญว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้มีการยุบพรรคการเมืองเฉพาะเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น และเหตุของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ ในเรื่องของจำนวนสมาชิกและสาขาพรรคการเมืองนั้น ถือเป็นเหตุที่ร้ายแรงเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องร้ายแรง ตัวอย่างเช่น กระทำการเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือกระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนั้น ผู้เขียนยังเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นการปิดกั้นการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนที่ประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองสำหรับพรรคการเมืองที่เพิ่งเริ่มเข้ามาสู่เส้นทางทางการเมือง เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีบทบังคับนั้น ถือเป็น การควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองมากกว่าการ

^๗ คำวินิจฉัยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคล ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๑๑๕ ก, หน้า ๑๗๕.

ส่งเสริมพรรคการเมืองดังเช่นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัตินี้ ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงเกินไป

(๔) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕

“มาตรา ๓๕ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

หลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรานี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญ เนื่องจากเหตุผลในอดีตที่พรรคการเมืองไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุนรายใหญ่หรืออยู่ภายใต้การครอบงำของธุรกิจการเมือง ซึ่งเป็นผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อสร้างให้พรรคการเมืองกลายเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน แต่กลับต้องกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มนายทุนที่สนับสนุนพรรคการเมืองของตนเท่านั้น ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้ดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและระบบการใช้จ่ายหรือการดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองก็ไม่โปร่งใส ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในแต่ละปี โดยประกาศให้สาธารณชนทราบด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ดำเนินการทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกพรรคหรือประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองและเรื่องอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด รวมทั้งสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของตนมากน้อยเพียงใดอีกด้วย แต่การกำหนดให้พรรคการเมืองกระทำการดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองจนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาต่อได้ แต่การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความจริงและประกาศให้สาธารณชนทราบ ในมาตรา ๓๕ นี้ มีบทกำหนดโทษที่รุนแรงเกินไป^๕ โดยการกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่กระทำการดังกล่าวจะต้องถูกยุบทุกกรณี โดยไม่พิสูจน์ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ เจตนาทุจริตหรือไม่ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติในส่วนของกรยุบพรรคการเมืองที่เข้มงวดเกินไป ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้มีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากต้องถูกยุบเนื่องจากสาเหตุนี้ และบาง

^๕ สุจิต บุญบงการ, กฎหมายพรรคการเมือง: โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/article/ac/100447.html> เผยแพร่เมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗.

พรรคการเมืองก็เป็นพรรคที่หลายฝ่ายคาดหวังว่าน่าจะเติบโตจนกลายมาเป็นพรรคทางเลือกที่สามให้กับประชาชนได้ในอนาคต ตัวอย่างเช่นกรณีการยุบพรรคถิ่นไทย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๕ เรื่องนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย

ตามข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ พรรคถิ่นไทยจึงเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเป็นเวลามากกว่าเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ.๒๕๔๓ แต่หัวหน้าพรรคถิ่นไทยไม่ได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๔๓) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๔ มาตรา ๓๕ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้ตาม มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง นอกจากนี้ เมื่อนายทะเบียนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคถิ่นไทยไว้ในทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ได้มีการจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง คู่มือดังกล่าวมีการระบุรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พร้อมทั้งโทษไว้อย่างชัดเจน และในคราวประชุมผู้อำนวยการพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ ได้มีตัวแทนของพรรคถิ่นไทยเข้าร่วมประชุมด้วย ได้มีการแจ้งเตือนให้ทราบว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ต้องรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามวิธีการที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ต่อมาพรรคถิ่นไทยได้จัดส่ง เอกสารการประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ ให้นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ พร้อมทั้งการรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๔๓ โดยการรายงานผลงานดังกล่าวมีหัวข้อตามแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคตามที่นายทะเบียนกำหนด (แบบ ท.พ.๘) แต่การดำเนินการดังกล่าวเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ พรรคถิ่นไทยได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานได้ตรวจแล้ว จึงนำเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งกรณีนี้นายทะเบียนเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔

หัวหน้าพรรคถิ่นไทยได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ความว่า พรรคถิ่นไทยดำเนินกิจการทางการเมืองมาโดยต่อเนื่อง ได้ส่งรายงานตามความเป็นจริง และเข้าใจโดยสุจริตว่า เอกสารรายงานกิจการของพรรคที่ดำเนินในปี พ.ศ.๒๕๔๓ และส่งให้ผู้ร้องนั้นถูกต้องและมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายแล้ว แต่เมื่อทราบภายหลังว่ารายงานการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๕ ยังไม่สมบูรณ์ จึงเรียบเรียงใหม่และส่งให้ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม

๒๕๔๔ การที่ผู้ร้องรับเอกสารโดยไม่มีการทักท้วง แสดงว่าพรรคถิ่นไทยมิได้มีเจตนาฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรค หากผู้ร้องเห็นว่าไม่ถูกต้อง จะต้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๑๕ วันเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบ โดยผู้ร้องต้องทราบว่าการเมืองใดส่งหรือไม่ส่งรายงานภายในวันที่ ๑ เมษายน จึงต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๑๕ เมษายน การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ คำร้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความ และเนื่องจากพรรคถิ่นไทย เป็นนิติบุคคล การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอยุบพรรคถิ่นไทย โดยผู้ถูกร้องคือ นายพิจิตร รัตตกุล จึงเป็นการยื่นคำร้องผิดตัว

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม พร้อมเอกสารประกอบและคำแถลงของผู้ร้อง คำชี้แจง พร้อมเอกสารประกอบคำชี้แจงและคำแถลงของผู้ถูกร้อง รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้จากการออกนั่งพิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

- (๑) ประเด็นที่หนึ่ง กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่
- (๒) ประเด็นที่สอง คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองมีปัญหาเรื่องอายุความหรือไม่
- (๓) ประเด็นที่สาม คำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นคำร้องที่ร้องผิดตัวหรือไม่

โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วสมควรพิจารณาในประเด็นที่สองและสามก่อน โดยในประเด็นที่สองนั้น การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าผู้ร้องยื่นคำร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความในการดำเนินคดีนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องยื่นรายงานการดำเนินกิจการของพรรค เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบและลงลายมือชื่อในคำร้องเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อ นายทะเบียน ตามที่มาตรา ๖๕ วรรคสองบัญญัติไว้ คำร้องของผู้ร้องจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีตามประเด็นที่สามที่ผู้ถูกร้องอ้างว่า คำร้องของผู้ร้องไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะยื่นคำร้องผิดตัวบุคคลนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว เป็นนิติบุคคล และมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องระบุชื่อหัวหน้าพรรคถิ่นไทย ซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองว่าเป็นผู้ถูกร้องจึงเป็นการถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๕ บัญญัติไว้แล้ว

เมื่อพิจารณาสองประเด็นดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงกลับมาพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งให้ยุบพรรคถิ่นไทยตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีการยุบพรรคถิ่นไทย เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ กล่าวคือ เมื่อพ้นกำหนดเวลาเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ แล้ว พรรคถิ่นไทยไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ที่พรรคถิ่นไทยอ้างว่า ได้ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามเอกสารหมายเลข ๓๑ ถึง ๓๘ และอ้างว่า เมื่อได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าไม่เรียบร้อย ก็ได้จัดการแก้ไขหมวดหมู่เสียใหม่ แล้วยื่นอีกเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ นั้น เห็นว่า รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่ผู้ถูกร้องต้องทำ จะต้องเป็นไปตามที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด โดยนายทะเบียนได้กำหนดแบบ ท.พ.๘ เพื่อให้พรรคการเมืองใช้รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง แต่ปรากฏจากข้อเท็จจริงว่า เอกสารหมายเลข ๓๑ ถึง ๓๘ ที่พรรคถิ่นไทยอ้างว่าส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วเห็นว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่ผู้ถูกร้องต้องยื่นตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว และมีได้มีสาระสำคัญเป็นรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามวิธีการที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ ดังนั้นการที่ผู้ถูกร้องส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนกำหนด (แบบ ท.พ.๘) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเลยกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว ผู้ถูกร้องจะอ้างว่า เข้าใจโดยสุจริตว่า ได้มีการยื่นแบบรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยถูกต้องหาได้ไม่ เมื่อผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ กรณีจึงเป็นเหตุให้มีการยุบพรรคถิ่นไทยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะพบว่า กรณีเป็นปัญหาเนื่องจากการที่พรรคถิ่นไทยไม่กระทำตามมาตรา ๓๕ โดยการส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในกำหนดเวลา คือ ภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยุบพรรคถิ่นไทย ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วก็มิมีมติให้ยุบพรรคถิ่นไทยเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามในมาตรา ๓๕ นั้นรุนแรงเกินไป โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างเหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๒ ท่าน ได้แก่

๑. คำวินิจฉัยของท่าน สุจิต บุญบงการ เนื่องจากท่านเป็นตุลาการฝ่ายที่เห็นด้วยที่ให้มีการยุบพรรคถิ่นไทย แต่ได้ให้เหตุผลสนับสนุนที่ว่าบทกำหนดโทษในการไม่กระทำการด้วยเหตุนี้รุนแรงเกินไป ปรากฏตามเหตุผล ดังนี้

“อย่างไรก็ตามข้าพเจ้ามีความเห็นว่าบทลงโทษของการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ โดยให้ยุบพรรคและหัวหน้าพรรคต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินหนึ่งแสนบาท รวมทั้งกรรมการบริหารของพรรคที่ถูกยุบไม่สามารถตั้งพรรคการเมืองได้อีกเป็นเวลา ๕ ปีนั้น ค่อนข้าง

รุนแรงเกินไป และไม่มีข้อความเปิดช่องให้มีการผ่อนปรนการลงโทษหรือผ่อนโทษหนักเป็นเบา และเมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๕ ที่ต้องการเพียงบังคับให้พรรคการเมืองรายงานการดำเนินกิจการของตนในรอบปีปฏิทินให้สาธารณชนทราบแล้ว การรายงานการดำเนินกิจการในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาดังกล่าวของพรรคการเมืองน่าจะอนุโลมไม่ต้องรายงานเคร่งครัดตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ถ้ามีเนื้อหาสาระตรงกับที่นายทะเบียนกำหนดแล้วน่าจะใช้เป็นรายงานเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบได้...^๙

๒. คำวินิจฉัยของ ศาลศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ โดยท่านเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ยุบพรรคถิ่นไทย โดยให้มีการยกคำร้องเนื่องจากเหตุว่าการยุบพรรคการเมืองน่าจะต้องเป็นเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น ปรากฏตามเหตุผล ดังนี้

“ในการบังคับใช้กฎหมายของศาลนั้น เห็นว่าศาลจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

๑. หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ

๑) การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๒)

๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๓)

๓) การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศจึงเป็นการปกครองที่ถือว่าเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ฉะนั้นจึงเป็นระบอบที่ยึดมั่นในหลักมนุษยธรรม (Humanitarian Principle) เคารพศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ (มาตรา ๔) ระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างกับระบอบเผด็จการทรราชย์หรืออัครธิปไตยทุกรูปแบบหรืออำมาตยาธิปไตย (Bureaucracy) ของระบบอัครธิปไตยโดยสิ้นเชิง

๔) รัฐธรรมนูญมีหลักการให้การเมืองเป็นของพลเมือง (ดูพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญ)

๕) รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้ประชาชนรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและดำเนินการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น (มาตรา ๔๗)

๖) รัฐธรรมนูญส่งเสริมให้ประชาชนจัดตั้งและจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย (มาตรา ๓๒๘ (๒)) แต่เมื่อจัดแจ้งการจัดตั้งต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สามารถเป็นพรรคการเมืองที่มีรากฐานมั่นคงตามสมควร (ตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง) โดยรัฐจะให้การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคและสนับสนุนทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๔) (๕))

^๙ คำวินิจฉัยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคล ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๙๐ ก, หน้า ๙๕-๙๖

๗) ไม่มีที่ใดในรัฐธรรมนูญที่ต้องการยุบเลิกพรรคโดยปราศจากเหตุผลสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่าแม้พรรคจะไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเลย ก็ไม่เป็นเหตุยุบเลิกพรรคได้ (มาตรา ๓๒๘ (๒))

๒. การยุบเลิกพรรค น่าจะต้องทำเมื่อมีเหตุร้ายแรง

เช่น ถ้าเพียงแต่พรรคจัดองค์การภายในดำเนินกิจการหรือมีข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจเพียงสั่งให้ยกเลิกมติหรือข้อบังคับเท่านั้น หากมีอำนาจสั่งยุบพรรคได้ (มาตรา ๔๗) แต่ถ้าพรรคการเมืองใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินขอบเขตเพื่อล้มล้าง ฯ หรือให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองนอกวิถีทางประชาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังต้องสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวก่อนจะสั่งยุบพรรคได้ (มาตรา ๖๓) ส่วนการบริหารภายในหากมีข้อบกพร่องอย่างอื่น รัฐธรรมนูญไม่ได้ถือเป็นสาเหตุสำคัญจึงไม่บัญญัติไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสืบสวนแล้วชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นของพรรคการเมืองได้ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) หรือให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ซึ่งการบัญญัติข้อจำกัดในประเด็นต่าง ๆ นอกจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ ต้องถือว่าเป็นอนุบัญญัติชั้นรองลงไปที่ควรถือว่ามีความสำคัญน้อย^{๑๐}

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด พรรคการเมืองจะต้องถูกยุบตาม มาตรา ๖๕ (๕) นั้น เป็นบทกำหนดโทษที่รุนแรงเกินไป นอกจากนั้นผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องยุบก็จะไม่สามารถจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบได้อีก ตามมาตรา ๖๙ ซึ่งแม้ว่าในกรณีบางพรรคการเมืองจะไม่ทำตามที่กำหนดไว้จริง แต่การกำหนดโทษทั้งกรณีของพรรคการเมืองและโทษของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองนั้น ก็ยังถือว่ารุนแรงอยู่ดี เนื่องจากการเมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วประกอบกับความเห็นของท่านสุจิต บุญบงการและท่านอมร รักษาสัตย์ จะพบว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยภายในพรรค นอกจากนั้นยังให้หลักประกันในการที่พรรคจะไม่ถูกยุบได้ง่าย โดยการไม่นำเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกหรือไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเหตุยุบพรรคอีกต่อไป ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองจะต้องถูกยุบเมื่อมีเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น เช่น กระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย

^{๑๐} คำวินิจฉัยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรายบุคคล ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๙๐ ก, หน้า ๑๓๔-๑๓๕

สาธารณะ เป็นต้น แต่การที่พรรคการเมืองไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองนั้นถือเป็นเรื่องการดำเนินกิจการที่ไม่ใช่เหตุร้ายแรง แต่เป็นรายละเอียดที่กำหนดไว้เพื่อต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น ไม่ได้มีความประสงค์ที่จะควบคุมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของพรรคการเมือง ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดให้มีการยุบพรรคเนื่องจากไม่ได้กระทำตามมาตรา ๓๕ นั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนบทกำหนดโทษที่ดูเหมือนว่าจะเป็นการไปปิดกั้นไม่ให้พรรคเล็กพรรคน้อยสามารถเติบโตได้ในอนาคต

(๕) พรรคการเมืองไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒

“พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

หลักเกณฑ์ตามมาตรานี้กำหนดขึ้นเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ง่าย สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง และต้องการให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีรากฐานมั่นคง มีฐานการสนับสนุนจากประชาชน โดยรัฐจะให้การสนับสนุนในการพัฒนาสาขาพรรคและทางการเงินหรือผลประโยชน์ ซึ่งโดยเฉพาะทางด้านการเงินนั้น รัฐต้องการให้การสนับสนุนเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถคงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาการเงินจากพวกนายทุนรายใหญ่ จนกลายเป็นธุรกิจการเมืองดังเช่นที่เป็นมาในอดีต แต่การกำหนดโทษในส่วนนี้กลับกำหนดโทษรุนแรงจนเหมือนกับว่าการไม่กระทำการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ร้ายแรงมาก ทั้ง ๆ ที่เจตนาที่แท้จริงนั้นก็เพื่อต้องการให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเมื่อไม่กระทำตามมาตรา ๖๒ รวมทั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบตามมาตรานี้จะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ภายในกำหนดแปดปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองต้องยุบไม่ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าด้วย เหตุผลที่กล่าวมาจึงทำให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และส่งผลให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบด้วยสาเหตุนี้เป็นจำนวนมาก โดยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองถูกยุบตั้งแต่เริ่มมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๘ พรรคได้แก่ พรรคก้าวหน้า พรรคสันติภาพ พรรคประชาธิปไตย พรรคอำนาจประชาชน พรรควิถีไทย (เอกราช) พรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคเกษตรก้าวหน้า พรรคเกษตรกร ซึ่งจากการศึกษาแล้วพบว่า พรรคการเมืองบางพรรคก็มีเจตนา บางพรรคก็ไม่ได้เจตนาแต่เกิดจากความบกพร่องของการบริหารงานภายในพรรคการเมืองเอง และ

ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏอย่างชัดเจนถึงเหตุผลสนับสนุนที่ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบก็ตาม แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองจะไม่ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม บทกำหนดโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวก็ยังรุนแรงอยู่ดีและไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง เพื่อประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองมีรากฐานที่มั่นคงโดยการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และกลายเป็นพรรคของมวลชนในที่สุด นอกจากนี้ยังมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสถียรภาพแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ปิดกั้นพรรคเล็ก พรรคน้อยในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยให้หลักประกันในการที่พรรคการเมืองจะสามารถคงอยู่โดยไม่ถูกยุบได้ง่าย คือ พรรคการเมืองจะไม่ถูกยุบด้วยเหตุที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ส่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเหมือนดังเช่นกฎหมายพรรคการเมืองในอดีตอีกต่อไป แต่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๑) กลับกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างเข้มงวด เป็นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมือง เป็นผลให้บทบัญญัติในบางส่วนของ การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองในต่างประเทศพบว่าทั้งสามประเทศ คือ อังกฤษ อเมริกา และเยอรมัน ต่างก็มีความแตกต่างกันในเรื่องของความเป็นมา จนเป็นผลให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างกัน โดยประเทศอังกฤษและอเมริกานั้นให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายออกมารับรองและมีการวางหลักประกันเสรีภาพเนื่องจากไม่เคยเจ็บช้ำจากการที่มีพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศเยอรมันที่มีความเจ็บช้ำจากการมีพรรคนาซี จึงทำให้ต้องมีการตรากฎหมายให้หลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้เกิดเผด็จการในพรรคการเมือง หากแต่ต้องการให้พรรคการเมืองมีประชาธิปไตย

สำหรับการศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองไทยพบว่าวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยแม้ว่าจะไม่ได้รับการเจ็บช้ำจากพรรคการเมืองดังเช่นประเทศเยอรมันก็ตาม แต่สภาพการของพรรคการเมืองไทยก็ไม่มี ความมั่นคง และไม่มีการพัฒนาไปในลักษณะที่จะเป็นพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ดังเช่นประเทศอังกฤษ อเมริกาและเยอรมัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาของการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทยพบว่า ความเป็นมาเฉพาะที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น โดยมีจุดสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ

ปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๔๐) ที่ต้องการให้มีเสถียรภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยแท้จริง อันครอบคลุมไปถึงความเป็นประชาธิปไตยในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมือง และความสามารถในการคงอยู่ของพรรคการเมืองโดยไม่ถูกยุบด้วยเหตุเพียงเล็กน้อย

จากการศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งพรรคการเมืองพบว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ และหลักประกันเสรีภาพดังกล่าวก็คือการให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้ง่าย โดยการให้ใช้ระบบจดทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง โครงสร้างภายในของพรรคการเมืองและการบริหารงานต้องเป็นประชาธิปไตย มีการบริหารที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเผด็จการภายในพรรคการเมืองและส่งเสริมให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ ในส่วนของการยุบพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การยุบพรรคการเมืองกระทำได้อย่างยาก เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ เนื่องจากว่าแม้ว่าพรรคการเมืองจะตั้งได้ง่ายแต่ถ้าบทบัญญัติในส่วนการคงอยู่ของพรรคการเมืองมีผลให้พรรคการเมืองยุบง่ายเช่นกัน เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็จะไม่บรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญได้เน้นย้ำในส่วนที่ห้ายกเลิกกรณีที่พรรคไม่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมิให้เป็นเหตุให้พรรคการเมืองถูกยุบอีกต่อไป ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบเพราะสาเหตุที่เล็กน้อยหรือเป็นรายละเอียดปลีกย่อย แต่ต้องการให้พรรคการเมืองถูกยุบเนื่องจากสาเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น เช่น กระทำการที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การทำ การอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ความไม่สอดคล้องของหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการยุบพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองในปัจจุบันกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

ประการที่หนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคือ มาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนและสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เนื่องจาก รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องกระทำได้ง่าย เพียงแค่สิบห้าคนก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ นอกจากนี้ ยังสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมิให้พรรคการเมืองถูก

ยุบได้ง่ายอีกเช่นกัน เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองเมืองเมืองที่มีขนาดใหญ่ แต่ก็ไม่ได้ตัดโอกาสพรรคเล็กพรรคน้อยที่ต้องการเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลสนับสนุน ดังนี้ คือ

(๑) การบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น จำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์สูงกว่าและเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องสามารถกระทำได้อย่างง่ายเพียงสิบห้าคนแล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองก็จะต้องบัญญัติไปในทำนองเดียวกัน การกำหนดให้มีสมาชิกเป็นจำนวนห้าพันคนนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นจำนวนที่มากเกินไป ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในการศึกษารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๘ (๒) แล้วพบว่า รัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้บัญญัติในส่วนนี้อาไว้ เพียงกำหนดไว้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปเท่านั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๙ ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สามารถนำมาสนับสนุนเหตุผลนี้กับบัญญัติในเรื่องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามแบบบัญชีรายชื่อ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคนั้น ๆ จัดทำขึ้นแต่เพียงบัญชีเดียว โดยไม่ได้ระบุว่าพรรคการเมืองดังกล่าวนั้นจะต้องมีสมาชิกเป็นจำนวนเท่าใด

(๒) จากการศึกษากระบวนการเมืองของประเทศไทยเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการของระบบการเมืองและการแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองที่ประเทศทั้งหลายในแถบยุโรปใช้ พบว่า ประเทศเยอรมันมีลักษณะของความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่พอจะเทียบเคียงได้กับประเทศไทย เนื่องจาก ทั้งประเทศเยอรมันและประเทศไทยนั้นต่างก็มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่ประเทศอังกฤษและอเมริกากลับไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งทั้งหมดเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและวางรากฐานของระบบพรรคการเมือง จึงมีการนำเอาประเทศเยอรมันมาเป็นแบบอย่าง โดยเฉพาะในส่วนของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อผู้เขียนได้ศึกษาถึงกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันแล้ว ก็ไม่พบว่าในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่ถือเป็นการควบคุมเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเลย ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ นี้เป็นบทบัญญัติที่อาจถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น แท้จริงแล้วได้รวมถึงการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ แต่บทบัญญัติในมาตรา ๒๙ กลับกำหนดให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย แต่การคงอยู่ของพรรคการเมืองกลับมีเงื่อนไข ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติโดยชัดแจ้งแล้วว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ

(๓) เมื่อศึกษาถึงความเป็นมาของแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า เจตนารมณ์ของการจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองในอดีตนั้น เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญคือ เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้รองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ รวมไปถึงเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองอย่างเช่นที่เป็นมาในอดีต นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ากฎหมายพรรคการเมืองในอดีตไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในส่วนของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและบทบัญญัติในส่วนของการจัดตั้งก็ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งไว้อย่างเข้มงวดเหมือนดังเช่นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๑) มาตรา ๒๙ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจัดต้องสามารถกระทำได้โดยง่ายอีกด้วย ดังนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์แล้วจึงสามารถสรุปได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๔) การกำหนดเงื่อนไขให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น เมื่อศึกษาแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชนและกระจายไปอย่างกว้างขวางทั่วทุกภาค โดยไม่กระจุกอยู่แต่ในส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ แต่การกำหนดเงื่อนไขในกรณีนี้อาจทำให้พรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่ต้องประสบกับปัญหาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้พรรคการเมืองของตนสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกยุบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้ง่าย แต่จะต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ ไม่ใช่การควบคุมที่เข้มงวดดังเช่นในกรณีของมาตรา ๒๙ นี้ ไม่เช่นนั้นแล้วการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคมีฐานสนับสนุนจากประชาชนก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นการกำหนดให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดที่มีลักษณะเข้มงวดเกินไปและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

จากการศึกษาในส่วนนี้ทำให้พบว่า การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้นมีประเด็นที่ควรวิเคราะห์อยู่ ๒ ประเด็น คือ คุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

หรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมืองกับการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อทำการวิเคราะห์แล้วทำให้พบว่า

(๑) ในส่วนของคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมืองนั้น ปรากฏในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในพรรคการเมือง จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดนั้น ทำให้มีปัญหาวาทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของบุคคลที่มีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติหรือไม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวไปพร้อม ๆ กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทำให้พบว่า

(๑.๑) การที่บทบัญญัติในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ กำหนดให้เฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นที่จะสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือร่วมดำเนินกิจกรรมใด ๆ ภายในพรรคการเมือง เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า ต้องการให้มาตรานี้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๗ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเมื่อเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด ๆ แล้วก็ชอบที่จะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นเหตุเป็นผลกันว่า เมื่อบุคคลที่แปลงสัญชาติมาแล้วจึงไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนสิทธิในการเลือกตั้งนั้นถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่บุคคลที่มีสัญชาติไทยก็ควรได้รับสิทธิดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งหรือไม่

(๑.๒) จากการศึกษาทำให้พบว่า เรื่องของสัญชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจอธิปไตยภายในรัฐนั้น ๆ และยังเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรัฐเสรีประชาธิปไตยและถือเป็นสถาบันหลักที่สร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของประชาชนในชาติเพื่อนำไปกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า ดังนั้น ในแต่ละประเทศจึงกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในพรรคการเมืองแตกต่างกันออกไป สำหรับประเทศไทยนั้น พบว่า เหตุผลของการกำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นที่สามารถเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง เนื่องจาก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของบุคคลที่ต้องการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต้องการที่จะกระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอาศัยโอกาสของกฎหมายที่อนุญาตให้คนแปลงสัญชาติแอบแฝงเข้ามากระทำการดังกล่าว

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ตัดสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศ จึงจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้

(๒) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏตามมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น จากการศึกษาแล้วผู้เขียนเห็นว่าในส่วนที่กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองกับกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนรายใหญ่ และตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็ถือเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทเป็นอย่างมากต่อการดำเนินงานภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะในเรื่องการใช้จ่ายเงินภายในพรรคการเมือง ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเงินจำนวนมาก เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงสมควรให้มีบทบัญญัติในการให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ในกรณีของกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยนั้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจาก การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้แก่กรรมการสาขาพรรคการเมืองเสมือนหนึ่งว่าเป็นนักการเมืองระดับเดียวกับหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเลยจึงเป็นการไม่เหมาะสม นอกจากนี้ กรรมการสาขาพรรคการเมืองยังเป็นแค่บุคคลที่มีความประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเงินเป็นจำนวนมากที่หมุนเวียนในพรรคการเมืองเลย การกำหนดดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเป็นกรรมการสาขาพรรค เพราะเห็นว่ามีข้อกำหนดที่ยุ่ยาก มีรายละเอียดมาก และยังมีบทกำหนดโทษปรับตามมาตรา ๘๔ อีก ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีฐานสนับสนุนจากประชาชน ฉะนั้นด้วยเหตุผลข้างต้นจึงทำให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

จากการศึกษาถึงสาเหตุของการเลิกหรือการยุบพรรคการเมืองตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนนี้มีทั้งส่วนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและส่วนที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมี

เจตนารมณ์ในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง จึงกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมตัวกัน จัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย นอกจากนี้ ยังสร้างหลักประกันให้พรรคการเมืองสามารถดำรง อยู่ได้โดยไม่ถูกเลิกหรือยุบได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้น การที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันกลับ กำหนดบทบัญญัติในส่วนของ การเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้เข้มงวดจนเกินไป จึงทำให้ บทบัญญัติในส่วนนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่ง จากการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาและวิเคราะห์แล้วสามารถจำแนกสาเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

(๑.๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ (๑)

(๑.๒) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน ตามมาตรา ๖๕ (๒)

(๑.๓) มีการยุบพรรคการเมืองไปพร้อมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด ๕ ตามมาตรา ๖๕ (๓)

(๑.๔) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖๕ (๕)

ซึ่งในกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งเป็นเหตุย่อย ๆ คือ

(๑.๔.๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖ (๑))

(๑.๔.๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๖ (๒))

(๑.๔.๓) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๖๖ (๓))

(๑.๔.๔) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิก หรือกรณีที่ไม่ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดจากบุคคลหรือนิติบุคคลต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวแล้วทำให้พบว่า กรณีการยุบพรรคการเมืองตามเหตุข้างต้นนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่นานาประเทศ

กำหนดไว้ ถือเป็นเหตุร้ายแรงที่พรรคการเมืองใดกระทำการดังกล่าวจะต้องถูกยุบ นอกจากนี้ ยังมีกรณีนอกเหนือไปจากเหตุร้ายแรงแต่พรรคการเมืองต้องถูกยุบไป เนื่องจาก พรรคการเมืองเองต้องการจะยุบพรรคไม่ว่าจะต้องเหตุปัจจัยใด ๆ ก็ตาม ซึ่งทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถคงอยู่ได้อีกต่อไป จึงสมควรให้พรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวถูกยุบหรือเลิกไป

(๒) เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาทำให้พบว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบเป็นจำนวนมากแต่จำนวนพรรคการเมืองที่ยังคงอยู่กลับมีจำนวนน้อยกว่า ซึ่งเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบเป็นจำนวนมากนั้น ถือได้ว่าเป็นรายละเอียดเล็กน้อยและจากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ไม่พบว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีการยุบพรรคการเมืองได้ในกรณีดังกล่าว แต่มีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองยุบยาก และการยุบพรรคการเมืองจะต้องเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองได้กระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสถิติการยุบพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับจำนวนพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๖๕ (๕) เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏเหตุที่พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ดังนี้

(๑) กรณีที่พรรคการเมืองที่ได้รับจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว แต่ไม่กระทำกิจการที่กฎหมายกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๒๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า บทบัญญัตินี้กำหนดขึ้นเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองทำงานอย่างเป็นระบบและให้การบริหารกิจการภายในพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้บริหารเพียงบางกลุ่ม แต่การกำหนดบทลงโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารุนแรงเกินไป เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรานี้ถือเป็นรายละเอียดและไม่ได้เป็นเหตุที่ร้ายแรงแต่อย่างใด ส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

(๒) กรณีที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองไม่ได้ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับตามมาตรา ๒๖ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ รัฐธรรมนูญก็มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับมาตรา ๒๕ คือต้องการให้มีการจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง โดยต้องการให้พรรคการเมืองยึดเป็นพื้นฐานในการกำหนดองค์ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองให้สอดคล้องต้องกัน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับพรรคการเมืองที่ออกโดยมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเท่านั้น ถือเป็นรายละเอียดในส่วนของการดำเนินการของพรรคการเมือง ซึ่งบทลงโทษของการไม่กระทำการตั้ง

กล่าวถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารุนแรงเกินไป ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความมั่นคงและถูกยุบเฉพาะสาเหตุที่ร้ายแรงเท่านั้น

(๓) กรณีที่พรรคการเมืองไม่ดำเนินการหาสมาชิกให้ได้เป็นจำนวนห้าพันคนและสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๙ มาตรา ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้เมื่อได้พิจารณาจากสถิติของการยุบพรรคการเมืองแล้ว พบว่า พรรคการเมืองได้ถูกยุบด้วยสาเหตุนี้มีเป็นจำนวนมาก โดยบางพรรคการเมืองก็มีความตั้งใจจริงในการดำเนินกิจการทางการเมืองแต่ไม่สามารถหาสมาชิกหรือสาขาพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องถูกยุบไป ซึ่งทำให้เห็นว่าการกำหนดบทลงโทษดังกล่าว ทำให้พรรคการเมืองเป็นจำนวนมากไม่สามารถคงอยู่ได้ ถือเป็น การปิดกั้นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรานี้นอกจากจะมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงแล้วยังกำหนดเงื่อนไขที่ถือเป็นการควบคุมการพัฒนาของพรรคการเมืองอีกด้วย

(๔) กรณีที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ไม่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ตามมาตรา ๓๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองมีความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้ดำเนินกิจการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกหรือประชาชนทั่วไปอย่างน้อยเพียงใด รวมทั้งสามารถตรวจสอบว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองที่ตนวางไว้หรือไม่ ไม่ใช่กำหนดขึ้นมาเพื่อเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของพรรคการเมือง ซึ่งการมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพรรคการเมืองที่ถูกยุบด้วยสาเหตุนี้มีเป็นจำนวนมากและการกำหนดดังกล่าวเป็นการเข้มงวดจนเกินไป จนทำให้พรรคการเมืองบางพรรคที่มีแนวโน้มว่าจะเติบโตกลับต้องถูกยุบไปด้วยสาเหตุนี้

(๕) กรณีที่พรรคการเมืองไม่ใช้จ่ายเงินสนับสนุนตามที่บัญญัติไว้และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา ๖๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรานี้แล้วพบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐจะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดต่อพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถคงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทางการเงินจากพวกนายทุนรายใหญ่จนกลายเป็นธุรกิจการเมืองดังเช่นที่เป็นมาในอดีต ซึ่งการกำหนดบทลงโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวรุนแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้มาตราไม่ใช่เรื่องที่ร้ายแรงแต่ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ไม่สมควรให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบ ซึ่งมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากที่ถูกยุบด้วยสาเหตุนี้ทั้ง ๆ ที่พรรคการเมืองบางพรรคอาจกลายเป็นพรรคทางเลือก

ที่สามให้กับประชาชนได้ในอนาคต ดังนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ประสงค์จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ และให้มีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้ง่าย แต่ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และเป็นประชาธิปไตย ผู้เขียนมีข้อเสนอแยกเป็นสองขั้นตอน

๕.๒.๑ ข้อเสนอให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า ต้องยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการยุบพรรคการเมืองที่มีปัญหาว่าขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๙ ที่บัญญัติว่า “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา” เนื่องจาก วิเคราะห์แล้วเห็นว่าเป็นเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองจัดตั้งได้ยาก และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของพรรคการเมืองในอนาคต

ประการที่สอง การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนั้น เสนอให้แก้ไขในบางส่วนของบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ ที่เกี่ยวกับการให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยตัดใจความดังกล่าวออก เนื่องจากถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ไปปิดกั้นการมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นและถือเป็นบทบัญญัติที่เข้มงวดมากจนเกินไป เพราะมีการกำหนดโทษของการไม่กระทำการดังกล่าวตามมาตรา ๘๔ ซึ่งเป็นโทษปรับที่ถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูง

ประการที่สาม ในส่วนของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ยกเลิกเหตุของการยุบพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งปรากฏในมาตรา ๖๕ (๕) ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองยอมเลิกหรือยุบด้วยเหตุดังนี้

(๑) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ คือ

“เมื่อนายทะเบียนได้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ให้พรรคการเมืองกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

- (๑) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
- (๒) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
- (๓) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เหรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารอื่น
- (๔) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

(๒) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ คือ

“ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๙ ให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองนั้นประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง”

(๓) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ คือ

“ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

(๔) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ คือ

“ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน”

(๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๒ คือ

“พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ส่วนนี้ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป”

เนื่องจากเหตุดังกล่าวเป็นเหตุของการยุบพรรคการเมืองที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือกติกาก็มิใช่สาระสำคัญ ส่งผลให้พรรคการเมืองถูกยุบเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับพรรคการเมืองที่ยังคงดำเนินการอยู่ ซึ่งการกำหนดโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้เป็นการเข้มงวดเกินไปไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรยกเลิกเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกรณีนี้ทั้งหมด หรือเปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษที่ให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบทุก

กรณี โดยเสนอให้พรรคการเมืองจะไม่ถูกยุบทันทีเมื่อไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๒ แต่อาจเสนอให้มีบทกำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามเป็นอย่างอื่นหรือให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่กระทำการที่กฎหมายกำหนดโดยเจตนาทุจริตหรือไม่ หรือพรรคการเมืองที่ไม่กระทำการดังกล่าวจะถูกยุบก็ต่อเมื่อไม่กระทำการมากกว่าหนึ่งครั้ง

๕.๒.๒ ข้อเสนอในการยกประเด็นในเรื่องกฎหมายพรรคการเมืองว่าขัดรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

ด้วยเหตุที่ขั้นตอนแรกต้องอาศัยความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งอาจเป็นไปได้ยาก ดังนั้นจึงอาจใช้วิธีการที่สอง คือ เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าประเด็นต่าง ๆ ในกฎหมายพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้ โดยมีวิธีการในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ๒ ช่องทางคือ

(๑) เสนอเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาว่าบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายพรรคการเมืองที่กล่าวไว้ในข้อ ๕.๒.๑ ขัดรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ ที่บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๘๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

(๒) พรรคการเมืองที่ถูกยุบด้วยเหตุต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหตุเหล่านั้นเป็นตามข้อ ๕.๒.๑ ขัดรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองควรยกประเด็นที่ว่าเหตุยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองที่พรรคจะถูกยุบในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ไม่อาจใช้บังคับได้ เพื่อให้เป็นประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. **พรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

กระมล ทองธรรมชาติ. **การเมืองและการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๑.

กระมล ทองธรรมชาติ. **พรรคการเมืองต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : แผนกวิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. **วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๔๕.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. **รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ, ๒๕๔๔.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร. **พรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๑.

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. **การเมืองและพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๑.

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ : สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๐.

ชวลิต กิตตินันท์เศิลปี. **การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒.

ชยิณทร สุคนทร. **แนวทางในการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. **เอกสารการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘.

เชาวนะ ไตรมาศ. **ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปีประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๒.

เชาวน์วัศ สุดลาภา. **พรรคการเมืองฉบับปรับปรุงใหม่**. กรุงเทพฯ : ชมรมหนังสือยูงรำแพน, ๒๕๑๗.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. **รัฐธรรมนูญหนานาชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๗.

ดำริห์ บุรณะนนท์. **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.

นคร พจนนรพงษ์ และอุกฤษ พจนนรพงษ์. **ข้อมูลประวัติศาสตร์ไทย เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ๆ พ.ศ.๒๔๗๕-ปัจจุบัน การเลือกตั้งทุกครั้งและการจัดตั้งรัฐบาลทุกสมัย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). กรุงเทพฯ: ศึกษาภัณฑ์พานิช, ๒๕๕๕.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๕๒.

บัญชา อุ่นใจ. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔.

ปัญญา อุดชาชน และวุฒิเลิศ เทวกุล (ม.ร.ว.).อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมือง. รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๗.

พฤทธิสถาน ชุมพล. ม.ร.ว.. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ:ศูนย์ยุโรปศึกษา, ๒๕๔๔.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความน่าท้อไป. กรุงเทพฯ : สารศึกษาศึกษาการพิมพ์, ๒๕๒๔.

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๒.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐). พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๕๖.

มานิตย์ จุ่มปลา. พรรคการเมือง. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐).
กรุงเทพฯ : ศึกษาภัณฑ์พานิช, ๒๕๕๔.

ว.ช. ประสงค์. แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาสน์, ๒๕๐๕.

วิจิตรา (ฟุ้งลดา) วิเชียรชม.รวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.

วิษณุ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการ
พิมพ์, ๒๕๓๐.

วิสุทธิ์ โปธิแทน. “พรรคการเมืองในการเมืองไทย” ในรวมบทความทางวิชาการ ๕๐ ปี คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ขุนนนท์การพิมพ์,
๒๕๔๒.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑-๖,วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐-๑๔
มกราคม ๒๕๔๑.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ครั้งที่ ๑-๑๑, วันที่ ๒๘ มกราคม-๑๓
มีนาคม ๒๕๔๑.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยวิสามัญ) เล่มที่ ๒,๒๕๔๑.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญทั่วไป),วันศุกร์ที่ ๓๐ มกราคม
๒๕๔๑.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗-๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เล่มที่ ๖, วันที่ ๓๐
มกราคม - ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑.

วุฒิสภา.รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญทั่วไป),วันที่ ๑๓ มีนาคม
๒๕๔๑.

สถาบันตำราจรรยาบรรณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารวิชาการทรรศนะว่าด้วยการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๐.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปี ๒๕๔๓. กรุงเทพฯ : บริษัท เอส.อาร์.พรีนติ้ง แมสโปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๔.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปี ๒๕๔๔. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส.อาร์.พรีนติ้ง แมสโปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๕.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปี ๒๕๔๕. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส.อาร์.พรีนติ้ง แมสโปรดักส์ จำกัด, ๒๕๔๖.

สถาบันพระปกเกล้า. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ ๔ เรื่อง ๕ ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : บริษัท ฟินเน็กซ์ จำกัด, ๒๕๔๖.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : โอ. เอส. พรีนติ้งเฮาส์, ๒๕๒๙.

สนธิ บางยี่ขัน. การเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๙.

สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย. ทิศทางพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.

สภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... ครั้งที่ ๑-๕, วันที่ ๒๖ มีนาคม-๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑.

สภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... ครั้งที่ ๑-๑๕, วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน-๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐.

สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒ (สมัยวิสามัญ ครั้งที่สาม), วันพฤหัสบดีที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐.

สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๔ (สมัยวิสามัญ), วันพุธที่ ๒๗ เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑.

สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๓ (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), วันพุธที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๑.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๙.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๒.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๒.

สมภพ โหดระกิตย์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ คำสอนชั้นปริญญาตรี (ภาค ๑), กรุงเทพฯ: น้ําเขียวการพิมพ์, ๒๕๑๒.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๕.

สิริ เปรมาจิตต์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย ๓๐ ปี. พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องนคร, ๒๕๐๕.

ลีดา สอนศรี (บรรณาธิการ). พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖.

สุขุม นวลสกุล และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓.

สุจิต บุญบงการ. กฎหมายพรรคการเมือง: โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/article/ac100447.html> เผยแพร่เมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗.

สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือการจัดตั้งพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี ๓๗, ๒๕๔๒.

สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ.๒๕๔๑. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี ๓๗, ๒๕๔๒.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๒๖.

หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, ๒๕๑๗.

หยุด แสงอุทัย. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโอเดียนสโตร์, ๒๕๑๒.

อมร จันทรสมบูรณ์. โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป..

อัคเมศวร์ ทองนวล และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๑.

ภาษาอังกฤษ

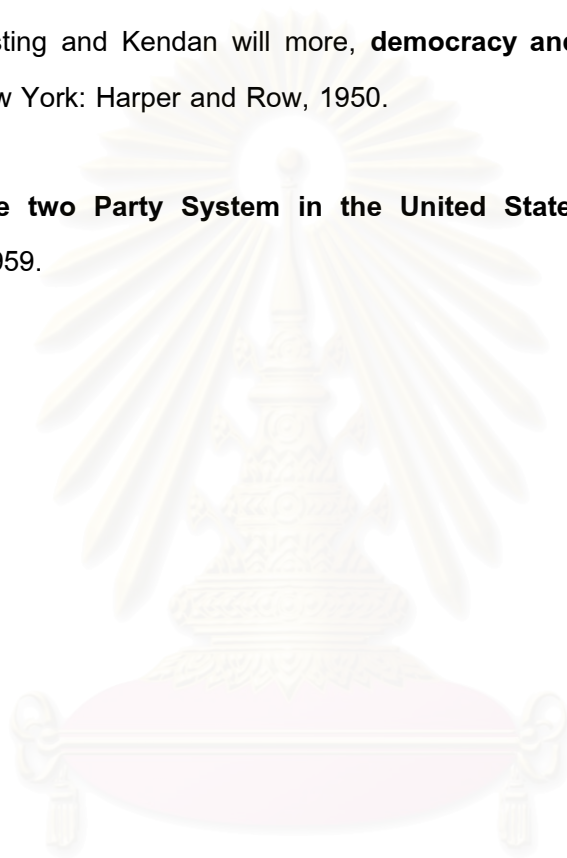
Federal law Gazette I. **The law on Political Parties**. Federal Republic of Germany, 1976.

Hemio Sianley and Power John. **European Political Parties**. New York: Praeger, 1969.

Jodson L.James. **American Political in transition**. New York: Happer & Row. 1974.

Ranney awsting and Kendan will more, **democracy and the American Party system**. New York: Harper and Row, 1950.

Will Goodman. **The two Party System in the United State**. New York: D. Van Nostrand, 1959.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อพรรคการเมืองที่จัดแจ้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
ข้อมูล ณ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗

ที่	พรรค	วันที่จัดแจ้งการจัดตั้ง	หมายเหตุ
๑	ไทยรักไทย	๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑	ดำเนินกิจการอยู่
๒	ก้าวหน้า	๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๓	สันติภาพ	๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๔	ศรัทธาประชาชน	๑๔ กันยายน ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค
๕	มหาสารวัตรชีพิตัย	๑๔ กันยายน ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๖	แรงงานไทย	๑๔ กันยายน ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖
๗	ชาตินิยม	๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๘	ชีวิตใหม่	๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๙	พลังประชาชน	๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๑	ดำเนินกิจการอยู่
๑๐	เกษตรเสรี	๑ ธันวาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ และ ๒๖
๑๑	คนขอปลดหนี้ (เกษตรมหาชน)	๙ ธันวาคม ๒๕๔๑	ดำเนินกิจการอยู่
๑๒	ชาติประชาไทย	๙ ธันวาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากมีสมาชิกพรรคไม่ถึง ๑๕ คน
๑๓	ประชารัฐ	๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ และ ๖๒
๑๔	พลังมหาชน	๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ และ ๒๖

ที่	พรรค	วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง	หมายเหตุ
๑๕	ชาติสามัคคี	๑๓ มกราคม ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๑๖	อำนาจประชาชน	๒๖ มกราคม ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๑๗	เสรีไท	๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากยุบพรรคตามข้อบังคับ
๑๘	กสิกรไทย	๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒	ดำเนินกิจการอยู่
๑๙	ไทยก้าวหน้า	๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๒๐	วิถีไทย (เอกราช)	๔ มิถุนายน ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ และ ๖๒
๒๑	ไทยธรรมาธิปไตย	๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖
๒๒	สังคมใหม่	๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๒๓	เสรีประชาธิปไตย	๓ สิงหาคม ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๒๔	สังคมไทย	๓ กันยายน ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๒๕	กษไทยมั่นคง	๓๐ กันยายน ๒๕๔๒	ดำเนินกิจการอยู่
๒๖	ชาวไทย	๓๐ กันยายน ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖
๒๗	ชีวิตที่ดีกว่า	๖ ตุลาคม ๒๕๔๒	ดำเนินกิจการอยู่
๒๘	ไทยช่วยไทย	๘ ตุลาคม ๒๕๔๒	ดำเนินกิจการอยู่
๒๙	สยาม	๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒	ดำเนินกิจการอยู่
๓๐	ธรรมรัฐ	๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๓๑	เกษตรก้าวหน้า	๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๓๒	เพื่อฟ้าดิน (สหกรณ์)	๕ เมษายน ๒๕๔๓	ดำเนินกิจการอยู่

ที่	พรรค	วันที่จัดแจ้งการจัดตั้ง	หมายเหตุ
๓๓	สังคมประชาธิปไตย	๕ เมษายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖
๓๔	รักชาติ	๕ เมษายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๓๕	เกษตรกร	๒๔ เมษายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๖๒
๓๖	พลังใหม่	๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๖
๓๗	ไทยพัฒนา	๒ มิถุนายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๓๘	พลังสามัคคี	๙ มิถุนายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๓๙	ไทยมหารัฐ	๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๔๐	ประชาสังคม	๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๔๑	ชานาพัฒนาประเทศ	๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗ และ ๓๕
๔๒	แนวร่วมเกษตรกร	๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๔๓	พิทักษ์ไทย	๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๔๔	เผ่าไท	๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๓	ดำเนินกิจการอยู่
๔๕	ถิ่นไทย	๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๔๖	นิติมหาชน	๒๙ กันยายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๔๗	พัฒนาสังคม	๒ ตุลาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕
๔๘	พลังเกษตรกร	๕ ตุลาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๔๙	ไทยสามัคคี	๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗
๕๐	ชาไร้ชานาไทย	๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗

ที่	พรรค	วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง	หมายเหตุ
๕๑	รักสามัคคี	๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๒	ชาติเกษตรกรไทย	๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๓	พลังไทย	๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๔	สังคมประชาชน	๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๕	พัฒนาไทย	๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ และ ๓๕
๕๖	ชาติประชาชน	๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๗	โบราณรักษ์	๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๘	ไทยรวมพลัง	๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๕๙	รักษ์ถิ่นไทย	๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๖๐	น้ำไทย	๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๖๑	สังคมพัฒนา	๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ และยุบตามข้อบังคับพรรค
๖๒	แผ่นดินไทย	๗ เมษายน ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๖๓	มวลชน	๓๐ เมษายน ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๖๔	ความหวังใหม่	๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๖๕	สร้างสรรค์ไทย	๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคเนื่องจากยุบตามข้อบังคับพรรค
๖๖	ไทยมหาชน	๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๖๗	ไทยเสรี	๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ และ ๒๖

ที่	พรรค	วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง	หมายเหตุ
๖๘	แก้ปัญหาชาติ	๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๕	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ และยุบพรรคตามข้อบังคับพรรค
๖๙	เกษตรไทย	๑๖ กันยายน ๒๕๔๕	ดำเนินกิจการอยู่
๗๐	เสรีธรรม	๔ เมษายน ๒๕๔๖	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๗๑	ธัมมาธิปไตย	๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖	ดำเนินกิจการอยู่
๗๒	ชาติประชาชน	๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖	ดำเนินกิจการอยู่
๗๓	ไทยพิทักษ์ไทย	๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๗๔	ธรรมชาติไทย	๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖	ดำเนินกิจการอยู่
๗๕	ตันตระกุลไทย	๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖	ดำเนินกิจการอยู่
๗๖	พลังเสรีธรรม	๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแล้วเนื่องจากไม่ดำเนินการตามมาตรา ๒๙
๗๗	พัฒนาชาติไทย	๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖	ดำเนินกิจการอยู่
๗๘	เกษตรกรไทย	๑๔ มกราคม ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๗๙	เสรี	๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๘๐	รักษ์แผ่นดินไทย	๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๘๑	พลังเกษตรกร	๑๒ เมษายน ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๘๒	รวมไทย	๒๙ เมษายน ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๘๓	ประชารธรรม	๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่
๘๔	ประชาชนไทย	๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗	ดำเนินกิจการอยู่

ที่	พรรค	วันที่จัดแจ้งการจัดตั้ง	หมายเหตุ
๘๕	รู้แจ้งเห็นจริง	๑๐ กันยายน ๒๕๔๗	ดำเนินการอยู่
๘๖	ทางเลือกที่สาม	๑๕ กันยายน ๒๕๔๗	ดำเนินการอยู่
๘๗	แรงงาน	๔ ตุลาคม ๒๕๔๗	ดำเนินการอยู่
๘๘	พัฒนาสังคมไทย	๕ ตุลาคม ๒๕๔๗	ดำเนินการอยู่
๘๙	ชาติพัฒนา	๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗	ดำเนินการอยู่

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาววัลลียา ไชยศิริ เกิดเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา ๒๕๔๓ และเนติบัณฑิตไทย รุ่นที่ ๕๔ เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย