



บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบจะต้องมีพรรคการเมืองสำหรับเป็นที่กลั่นกรองและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในประเทศหลาย ๆ กลุ่มให้เกิดเป็นพลังความต้องการของส่วนรวม เมื่อพรรคการเมืองได้มีโอกาสเข้าบริหารประเทศก็จะนำเจตจำนงที่ผ่านการกลั่นกรองแล้วนั้นมาใช้เป็นนโยบายปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง สันองประโยชน์ และอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นแก่ผู้นิยมในพรรคนั้น ตลอดจนไปจนถึงประชาชนส่วนรวมของประเทศ พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะช่วยให้การปกครองของประเทศดำเนินไปอย่างเป็นผลดี และเป็นแบบจำลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแต่ละประเทศโดยย่อส่วนลงมา

หลายประเทศที่มีความเจริญ และพัฒนาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ จะมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงไม่กี่พรรค โดยสภาพพรรคการเมืองจะมีลักษณะเป็นพรรคมวลชนที่มีฐานลงไปถึงในระดับท้องถิ่นซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองไทยหลายฉบับที่ผ่านมาต่างก็คำนึงถึงเรื่องนี้ โดยออกกฎหมายรับรองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองไว้ และกำหนดวิธีเฉพาะของพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2489
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

กฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับเหล่านี้ ยังมีได้ให้ผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่จำนวนน้อยพรรคแต่อย่างใด เพราะสภาพการณ์ของการเมืองไทยเท่าที่ปรากฏ จะพบว่ามีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนหลายพรรค ซึ่งส่วนใหญ่มีนโยบายและหลักการที่ไม่ต่างกันเท่าใดนัก แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทจะได้ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองอย่างมาก ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป อย่างไรก็ตาม สภาพพรรคการเมืองไทยก็ยังไม่มีความเป็นพรรคการเมืองใหญ่ตามแนวความคิดของประเทศที่พัฒนาแล้วแต่อย่างใด เพราะในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ผลปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกมาแล้วแต่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ กัน ทำให้เกิดเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่ได้รับเสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังพรรคเดียว ต้องจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอย่างเพียงพอในการบริหารงาน แม้เป็นพรรคฝ่ายค้านก็ไม่มีความเป็นปึกแผ่น พอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จัดตั้งรัฐบาลเงาเพื่อแทนที่พรรคฝ่ายรัฐบาล ในยามที่มีเสียงสนับสนุนไว้วางใจที่เพียงพอได้ หรือไม่อาจตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

ฉะนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจึงควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้มีความสอดคล้องทันสมัยกับเหตุการณ์ สามารถที่จะรองรับกับความก้าวหน้าและพัฒนาในภาวะการณ์ทางการเมืองปัจจุบันได้

การเกิดพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก โดยมีได้รับเสียงข้างมากเพียงพอดังที่กำหนดไว้โดยกฎหมายแต่ละครั้ง ทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ขาดความเป็นปึกแผ่นไม่มีพลังเพียงพอในการตรวจสอบการบริหารงานของพรรคฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น เมื่อก่อนปี พ.ศ. 2531 พรรคการเมืองฝ่ายค้านที่มีคะแนนเสียงข้างน้อยดังกล่าว ได้มีความคิดที่จะหาแนวร่วมในการทำงานทางการเมืองในรัฐสภา และต้องการจัดตั้งพรรคประชาชาติขึ้นให้เป็นพรรคการเมืองใหญ่ แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการ เกิดมีการยุบสภาผู้แทนฯ เสียก่อน แต่ละพรรคจึงต้องยุติแนวความคิดนี้เสียชั่วคราว หลังการเลือกตั้งสิ้นสุดลง ผลก็ยังคงเป็นเช่นเดิม แต่ละพรรคไม่ได้คะแนนเสียงข้างมากพอ ยังคงเป็นพรรคเล็ก ๆ ไม่เพียงพอที่จะเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งมีอำนาจต่อรองฝ่ายรัฐบาลอย่างแท้จริงได้ แนวความคิดรวมพรรคแต่เดิมจึง

ได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริงขึ้น โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค ได้แก่ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า ได้รวมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน เนื่องจากมีแนวทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกัน และประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันเพื่อให้เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่และพัฒนาระบบพรรคการเมือง แต่ต้องติดขัดในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองมิได้บัญญัติถึงเรื่องการควบพรรคหรือรวมพรรคไว้ หลังจากที่ได้นำเสนองานหาวิธีทางต่าง ๆ พันฝ่าอุปสรรคทั้งหลาย นานาประการ ในที่สุดสามารถรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันได้สำเร็จ และเปลี่ยนชื่อพรรคใหม่ว่า "พรรคเอกภาพ" จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 62 เสียง ทำให้เป็นพรรคการเมืองที่มีลำดับคะแนนสูงสุดเป็นอันดับสองรองลงมาจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคนำในการจัดตั้งรัฐบาลหลัง พ.ศ. 2531 ทำให้พรรคฝ่ายค้านมีเสถียรภาพมั่นคงยิ่งกว่าเดิม สามารถต่อรองและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลได้มากขึ้น

ปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณา คือ การควบพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าเป็นพรรคเดียวกัน และตั้งชื่อใหม่ว่าพรรคเอกภาพ ต้องพบอุปสรรคข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างไรบ้าง รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้อย่างไร ก่อนที่การควบพรรคหรือรวมพรรคการเมืองจะทำได้สำเร็จ ต้องพันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ มาอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขข้อขัดข้องเหล่านั้นได้ประการใด เป็นเรื่องที่น่าสนใจน่าศึกษา

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นและมีเสถียรภาพ เป็นพรรคประชาชนชาติ เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของไทยและระบบพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาเรื่อง การรวมพรรคการเมือง และหาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิธีการของพรรคเอกภาพ อันจะได้นำมาใช้เป็นตัวอย่างแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในทำนองเดียวกันได้ในอนาคต หรือนำมาศึกษาให้เป็นตัวอย่างในการสร้างและพัฒนาระบบพรรคของไทยในภายหน้า พิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงและแก้ไขพรรคการเมืองให้ทันสมัยยิ่งขึ้น รองรับกับพัฒนาการทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่มีเสถียรภาพสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีเนื้อหา หรือสาระสำคัญ ดังนี้คือ

บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย แนวความคิดและสมมุติฐานการวิจัย วิธีการเินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

บทที่ 1 สถานการณ์ด้านพรรคการเมืองในประเทศไทย กล่าวถึง ความหมายของพรรคการเมือง ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมือง วัฒนาการของพรรคการเมืองไทย โดยย่อจนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นพื้นฐานนำไปสู่ปัญหากฎหมายต่อไป

บทที่ 2 กฎหมายพรรคการเมืองกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย กล่าวถึง กฎหมายพรรคการเมืองไทยแต่ละฉบับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยย่อ พร้อมทั้งวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญ กับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

บทที่ 3 การรวมพรรคการเมืองกับปัญหาทางกฎหมาย กล่าวถึง ความหมายของการรวมพรรคหรือควบพรรค วิธีการรวมพรรค วิเคราะห์ข้อกฎหมายในการรวมพรรค เปรียบเทียบการรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศโดยเฉพาะการรวมพรรคของมาเลเซีย และเยอรมัน

บทที่ 4 การรวมพรรคการเมืองศึกษากรณีพรรคเอกภาพ ศึกษาการรวมพรรคฝ่ายค้าน 4 พรรค เป็นพรรคใหม่ในชื่อพรรคเอกภาพสถานการณ์ด้านพรรคการเมืองก่อนการรวมพรรค ประวัติของพรรคการเมืองแต่ละพรรคก่อนมารวมกัน แนวความคิดแต่เดิมที่ประสงค์จะรวมกันหรือควบเข้าเป็นพรรคเดียวกัน การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันและประกาศสัตยาบันเป็นการรวมพรรคการเมืองของพรรคทั้งสี่ ขั้นตอนในการรวมพรรค อุปสรรคต่าง ๆ ในการรวมพรรค วิธีการแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้ของพรรคเอกภาพ และข้อสังเกตในการรวมพรรค

บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายพรครการเมือง โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งสถาบันพรครการเมืองมีบทบาทอย่างสำคัญ
2. เพื่อศึกษาถึงภูมิหลังทางการเมืองของพรครการเมืองไทย ก่อนมีการรวมพรคร
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรครการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกฎหมายพรครการเมืองในปัจจุบัน
4. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ในการรวมพรครการเมืองปัจจุบัน วิธีการแก้ไขปัญหาของพรครเอกภาพ
5. เพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2524 ที่มีได้กำหนดในเรื่องรวมพรครไว้ โดยไม่คำนึงถึงพัฒนาการของพรครการเมืองในภายหลัง และมีได้ให้เสรีภาพในการรวมพรครไว้ตามสมควร
6. เพื่อสรรหาแนวทางในการพัฒนาพรครการเมืองให้เป็นพรครการเมืองใหญ่มีน้อยพรคร และบังคับใช้กฎหมายนี้ให้มีผลยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาถึงพรครการเมืองโดยทั่วไป เสรีภาพในพรครการเมืองและกฎหมายที่ควบคุมพรครการเมือง วิวัฒนาการของพรครการเมืองไทยในสมัยต่าง ๆ
2. ศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการรวมพรครการเมือง และปัญหาต่าง ๆ จากการรวมพรคร ว่ามีความสัมพันธ์กับระบบพรครการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างไร เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ
3. ศึกษาถึงการรวมพรครการเมืองของไทย โดยเฉพาะพรครเอกภาพ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย วิธีการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาของพรครเอกภาพ

สมมติฐานในการวิจัย

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อไม่ให้สับสนกับองค์กร หรือการรวมกลุ่มในลักษณะอื่น แต่กฎหมายในเรื่องนี้ต้องไม่เน้นธรรมชาติทางการเมือง การรวมพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ควรทำได้ตามความประสงค์ของผู้เกี่ยวข้อง จึงควรมีกฎเกณฑ์ให้ทำได้ด้วยความคล่องตัวตามสมควร เพื่อให้พรรคการเมืองมีน้อยพรรคและตอบสนองความต้องการของสมาชิกพรรค แต่ในเวลาที่ผ่านมายังมีข้อขัดข้องในทางกฎหมายและวิธีปฏิบัติอีก เป็นอันมาก จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองในเรื่องนี้

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมจากเอกสาร บทความ กฎหมาย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบกับการวิจัยสนาม โดยการสัมภาษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรวมพรรคการเมือง นักวิชาการ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นมาประกอบให้วิทยานิพนธ์สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และเอกสารประมวลกัน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการรวมพรรค วิธีการแก้ไขอุปสรรคเหล่านั้นจนสามารถรวมกันเป็นพรรคการเมืองเดียวกันได้สำเร็จ

ผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง การตั้งพรรค ยุบพรรค แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมืองในกฎหมายดังกล่าว และความสัมพันธ์ระหว่างกันของกฎหมายทั้งสองฉบับ
2. ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาพรรคการเมือง และกฎหมายที่ใช้ควบคุมพรรคการเมือง โดยไม่ขัดต่อเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน

3. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง และพรรคการเมือง
ทั้งหลาย ในอันที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมาย สร้างความมั่นคงและ
เสถียรภาพให้กับพรรคการเมือง

4. เพื่อเป็นแนวทางแก่พรรคการเมืองทั้งหลาย ที่จะอาศัยวิธีการแก้ปัญหาของ
พรรคเอกภาพมาเป็นประโยชน์ต่อการรวมพรรค เพื่อสร้างพรรคการเมืองใหญ่ มีความมั่นคง สร้าง
ความเป็นปึกแผ่นให้แก่สถาบันการเมืองของตน พัฒนาระบบพรรคของประเทศ

5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมาย
อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีบทบัญญัติในการรวมพรรคการเมืองได้ และเป็นแนวทางแก้ไขในเรื่องอื่น ๆ
ของกฎหมายดังกล่าวอีก เพื่อประโยชน์แก่ความเจริญก้าวหน้าของพรรคการเมือง