

บทที่ 2

แนวคิดพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนแสดงความคิดเห็นและใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้ วิธีการที่จะช่วยให้ประชาชนซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่ก็มีความเห็นสอดคล้องตามกันในหลักการใหญ่ ๆ อันเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันในหลักการใหญ่ ๆ จึงรวมกันขึ้นเป็นพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยให้การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นบรรลุวัตถุประสงค์ การมีพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นเพราะเป็นวิธีการอย่างเดียวที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินการไปได้โดยราบรื่นและมีสมรรถภาพ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ในระบบประชาธิปไตย หัวใจของระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคมอย่างมีแบบแผน ในสภาพสังคมปัจจุบันที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน ตลอดจนมีขนาดใหญ่ ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ดังนั้นการมีตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม การได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนกระทำโดยวิธีการเลือกตั้ง (election) ที่มีลักษณะเปิด และในทางความเป็นจริงพบว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองเดียวที่เข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการบริหารประเทศ จึงกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกที่ทำให้ประชาธิปไตยปรากฏขึ้นเป็นจริงในระบบการเมือง

2.1 ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีส่วนสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมการพัฒนาการเมือง เนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ การมีตัวแทนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย โดยการได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนกระทำโดยวิธีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่แทน

ประชาชนในการบริหารประเทศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย

2.1.1 ความหมายของพรรคการเมืองในประชาธิปไตยตะวันตก

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Political Party” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Pars” แปลว่า “ส่วน” จากความหมายในภาษาละติน พรรคการเมืองจึงหมายถึงความถึงส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งออกเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็น หรือประโยชน์ได้เสียทางการเมือง¹

นักวิชาการหลายท่านได้สรุปความหมายของพรรคการเมือง ดังนี้ พรรคการเมืองไม่ใช่การรวมกลุ่มของสังคมเพียงสังคมเดียว แต่เป็นการรวมตัวกันของหลาย ๆ สังคมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการกระจายไปจากกลุ่มเล็ก ๆ ในชุมชนจนถึงกลุ่มระดับประเทศ (ประกอบด้วยสาขาหลายสาขา คณะกรรมการของพรรคการเมือง การร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น เป็นต้น) มีการเชื่อมโยงกันประสานงานกันในระดับสถาบัน² พรรคการเมือง คือ องค์การทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีผลประโยชน์หรือเจตนารมณ์ร่วมกัน เพื่อต่อสู้หรือแข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจภายใต้การนำของสมาชิกส่วนน้อยที่เป็นผู้นำ อาจเป็นการต่อสู้ในกระบวนการประชาธิปไตย หรือเป็นการต่อสู้เพื่อการปฏิวัติทางชนชั้นก็ได้ สำหรับการต่อสู้ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อจะแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³ พรรคการเมืองโดยทั่วไปเป็นองค์การของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคม ที่มุ่งควบคุมอำนาจรัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ ที่มีความคิดแตกต่างกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนจากประชาชน⁴ พรรคการเมืองคือกลุ่มที่จัดตั้งอย่างเป็นเอกเทศที่สรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และแข่งขันในการเลือกตั้งโดยมุ่งหวังว่าจะได้ควบคุมและใช้อำนาจการควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล โดยสรุปคุณลักษณะของพรรคการเมืองเป็น 5 ประเด็น คือ 1) การ

¹ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์มณฑล, 2517), หน้า 8.

² Maurice Duverger, Political Parties : Their Organization and activity in the modern state. Translated by Barbara and Robert North (London : Methuen & Co.LTD, 1964) p.17.

³ Robert Michels, Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Political Party (New York : The Free Press, 1962), page 61, 333 – 334.

⁴ Sigmund Neumann, Modern Political Parties. (Chicago : University of Chicago Press, 1956), page 396.

แข่งขัน 2) การจัดองค์การโดยแยกเป็นพรรคในรัฐบาล (Intragovernmental Organization) และ พรรคนอกรัฐบาล (Extragovernmental Organization) 3) การสรรหาและควบคุมบุคลากรของรัฐบาล 4) การกำหนดและบริหารนโยบายรัฐบาล และ 5) การรักษาความเห็นพ้องในเรื่องประชาธิปไตย พรรคการเมือง คือองค์การที่สมาชิกมีลักษณะคล้ายกันเพียงพอที่จะอยู่ร่วมกันได้โดยมีจุดมุ่งหมายที่เปิดเผยเพื่อการชนะเลือกตั้ง ที่ทำให้สามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลโดยทำให้สามารถใช้อิทธิพล ได้ผลประโยชน์และความได้เปรียบจากการมีสิทธิอำนาจ⁶ พรรคการเมืองเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเพื่อมีปฏิสัมพันธ์และแสวงหาการสนับสนุนการเลือกตั้งจากประชาชนโดยส่วนรวม โดยมีบทบาททางตรงและสำคัญต่อการเลือกสรรบุคลากรทางการเมือง เพื่อให้ได้มา และรักษาไว้ซึ่งอำนาจโดยค้ำจุนถึงหรือโดยการร่วมมือกับองค์การอื่น⁷

2.1.2 ความหมายของพรรคการเมืองในประชาธิปไตยไทย

มีนักวิชาการไทยได้ศึกษาเรื่องพรรคการเมืองและได้ให้นิยามของพรรคการเมือง เพื่อให้เห็นความหมายของพรรคการเมือง ดังนี้ พรรคการเมืองคือกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดในทางการเมืองเหมือนกัน รวมตัวกันเพื่อที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง โดยหวังที่จะได้เป็นรัฐบาล หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย⁸ พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน⁹ พรรคการเมือง คือ ที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมาก ในสภาเมื่อ

⁵ Austin Ranney, Willmore Kendall, Democracy and the American Party System. (New York : Harcourt, Dorace and Company, 1956) page 85 – 86.

⁶ William Goodman, The two – party system in the United States. (Princeton : D. Von Nostrad Company, Inc., 1956) page 4 – 6.

⁷ Joseph La Palombara, Myron Weiner, edited, Political Parties and Political Development. (Princeton : Princeton University Press, 1966), page 29.

⁸ สิทธิพันธ์ พุทธหุน, การพัฒนาการเมืองไทย. โดยลิขิต ชีรวะกิน (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2519), หน้า 167.

⁹ โกลินทร์ วงศ์สุวรรณและนรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 2.

มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม¹⁰ พรรคการเมืองก็คือ การรวมตัวของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อร่วมกันและมุ่งที่จะแสวงหาอำนาจ¹¹ พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักการแห่งการอำนวยความสะดวกไปอย่างกว้าง ๆ และตกลงกันนำหลักการนั้นมาใช้ปฏิบัติ¹² พรรคการเมืองประกอบด้วย 1) ต้องเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล 2) สมาชิกที่รวมกันเพราะมีความคิดเห็นส่วนใหญ่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม 3) สมาชิกร่วมกันโดยสมัครใจ 4) สมาชิกต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และ 5) ต้องการเป็นรัฐบาล¹³

กล่าวโดยสรุป “พรรคการเมือง” ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่รวมกัน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน และแสวงหาอำนาจในการเข้าไปเป็นรัฐบาล โดยใช้อำนาจรัฐผลักดันนโยบายให้สนองผลประโยชน์ของกลุ่มตนและให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้คะแนนเสียงในการจัดตั้งเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เข้าไปตามนโยบายของตน

2.2 ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.1 ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะการให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศนั้น เป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นการมีตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่แทนคนจำนวนมากจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยตัวแทนดังกล่าวนี้ในระบอบประชาธิปไตยก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดพลังในการผลักดันเรื่องต่าง ๆ ก็คือ พรรคการเมืองนั่นเอง ฉะนั้นพรรคการเมือง

¹⁰ สุขุม นวลสกุล, การเมืองการปกครองไทย. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 208.

¹¹ Kramol Thongdhamachart, Toward a Political Party Theory in Thai Perspective. (Singapore : Institutde of Southeast Asian Studies, 1982), page 3.

¹² หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2517), หน้า 7.

¹³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2524), หน้า 13.

จึงเป็นกลไกที่ขาดมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยราษฎรจะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการประสานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁴

2.2.2 บทบาทของพรรคการเมือง

กล่าวโดยทั่วไป พรรคการเมืองมีบทบาทในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังนี้¹⁵

- (1) มีหน้าที่ให้การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการเมืองการปกครองแก่ประชาชน
- (2) มีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองจะเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลดังกล่าวเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) มีหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง อันอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้
- (4) มีหน้าที่ระดมสรรพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายในสังคม ตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมือง
- (5) มีหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล
- (6) เป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง

มีการรวบรวมบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยนักวิชาการตะวันตก เช่น สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองที่ Duverger เขียนไว้ 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่คัดเลือกผู้ปกครอง โดยการเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าสู่ระบบการเมือง
- 2) หน้าที่เป็นตัวแทนมติมหาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายและการปฏิบัติต่อไป
- 3) หน้าที่ในโครงสร้างการปกครองโดยพรรคการเมืองเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองของ Almond และ Powell ไว้ 9 ประการ ดังนี้

- 1) หน้าที่ในกระบวนการหล่อหลอมทางการเมือง (Political Socialization)

¹⁴มานิตย์ จุมปา, “พรรคการเมือง”, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) 13 (2544) : 3 – 4.

¹⁵เรื่องเดียวกัน.

- 2) หน้าที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง (Citizen participation)
- 3) หน้าที่คัดเลือกชนชั้นนำทางการเมือง (Recruitment of Elites)
- 4) หน้าที่สื่อสารทางการเมือง (Political Communication)
- 5) หน้าที่กำหนดประเด็นข้อเรียกร้อง ความต้องการและผลประโยชน์ต่าง ๆ

(Interest Articulation)

- 6) หน้าที่รวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการและผลประโยชน์ต่าง ๆ (Interest aggregation)
- 7) หน้าที่กำหนดนโยบาย (Policy making)
- 8) หน้าที่ปฏิบัตินโยบาย (Policy implementation)
- 9) หน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกฎหมาย (Adjudication)¹⁶

และบทบาทของพรรคการเมือง ประกอบด้วยพื้นฐานสำคัญอยู่ 3 ส่วน คือ¹⁷

- (1) บทบาทพรรคการเมืองในการจัดการเลือกตั้ง (party – in – the electorate)
- (2) บทบาทพรรคการเมืองในการจัดตั้งเป็นองค์การ (party organization)
- (3) บทบาทพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล (party – in – government)

เราอาจสรุปความสำคัญของพรรคการเมืองได้ดังนี้ คือ พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่มีความเห็นคล้อยตามกันในหลักการใหม่ ๆ มีโอกาสได้รวมกลุ่มกันขึ้นเป็นพรรคการเมือง อันเป็นสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย โดยให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาท หรืออิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐบาลในการเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยพรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง นำเสนอนโยบายในการบริหารประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นกลไกและมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

¹⁶ อานนท์ ภัคคีวงศ์, “ทัศนคติของผู้นำพรรคการเมืองไทยที่มีต่อรูปแบบพรรคการเมือง”, (สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

¹⁷ Alan Ware, *Political Parties and Party System*. (New York : Oxford University Press, 1996), p. 6.

2.3 พรรคการเมืองไทย

ในประเทศไทยแนวความคิดที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมืองเริ่มมีแนวความคิดอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 และมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองก็เริ่มต้นขึ้น และวิวัฒนาการมาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก็จริงแต่ในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดขึ้น

2.3.1 การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทย

เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุสำคัญ ดังนี้¹⁸

- (1) กำเนิดขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำหรือจากความนิยมในตัวบุคคล
- (2) กำเนิดขึ้นจากการมีอุดมการณ์หรือนโยบายร่วมกัน
- (3) กำเนิดขึ้นจากความปรารถนาที่จะให้จุดประสงค์อันใดอันหนึ่ง หรือผลประโยชน์ร่วมกัน

- (1) กำเนิดขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำหรือจากความนิยมในตัวบุคคล

กำเนิดพรรคการเมืองในลักษณะนี้ เพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นเป็นสำคัญ การเกิดอาจจะเกิดจากการนำพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วมารวมกัน หรืออาจจะรวบรวมบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกันและตั้งเป็นพรรคการเมือง ในเวลาเดียวกันปัจจัยทางการเมืองในขณะนั้นก็มีส่วนเอื้อให้เกิดการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นด้วย ดังกรณีของการเกิดพรรคประชาธิปัตย์คือภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในฐานะนายกรัฐมนตรียุบสภาและเปิดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 6 มกราคม 2489 (ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 จะประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489) ภายหลังจากเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ สามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภา ทั้งสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งได้เพียงพอที่จะตั้งรัฐบาลขึ้น นายควง

¹⁸ฐิติพร ขำนำคู่, “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 73 – 76.

จึงเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 31 มกราคม 2489 ต่อมา นายควง ต้องลาออกเนื่องจากแพ้คดีในสภาในพระราชบัญญัติควบคุมราคาข้าวเหนียวที่เสนอโดย นายทองอิน ภูริพัฒน์¹⁹ ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2489²⁰ นายปรีดี พนมยงค์ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ของไทย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 และในรัฐธรรมนูญ 2489 ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 14 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เกละสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ผลจากการขยายเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ 2489 นี้ ทำให้การรวมกลุ่มทางการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมาก และต่อมาได้พัฒนาไปสู่การตั้งพรรคการเมือง คือพรรคก้าวหน้า โดยมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค และผู้ก่อตั้งพรรคส่วนใหญ่เคยเป็นนักโทษการเมือง ในสมัยหลวงพิบูลสงคราม และได้รับนิรโทษกรรมจากรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์²¹ ในเวลาเดียวกัน ดร.โชติ คุ่มพันธ์ นำพรรคประชาธิปไตยของตนมาร่วมกับพรรคก้าวหน้า ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และก่อตั้งพรรคประชาธิปไตยขึ้น ซึ่งการเกิดพรรคประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2489 มีลักษณะคล้ายเป็นการสรุปบทเรียนทางการเมืองของกลุ่มสนับสนุนนายควง ที่เห็นว่าการพ่ายแพ้คดีพระราชบัญญัติควบคุมราคาข้าวเหนียวนั้น เกิดจากการขาดการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองที่ดี จะเห็นว่าพรรคประชาธิปไตย เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองคนสำคัญในขณะนั้น ที่น่าสังเกตคือความสำคัญต่อบุคคลคือผู้นำมีความสำคัญต่อการรวมตัวก่อตั้งพรรคการเมือง

(2) กำเนิดพรรคการเมืองจากการมีอุดมการณ์หรือนโยบายร่วมกัน

กำเนิดของพรรคการเมือง โดยอาศัยอุดมการณ์นี้เป็นการเกิดโดยมีอุดมการณ์ หรือเป้าหมายบางอย่างที่ชัดเจนปรากฏให้เห็น ดังนั้นบุคคลที่เข้าร่วมพรรคจึงมักจะเห็นพ้องหรือยอมรับอุดมการณ์หรือเป้าหมายนั้น มักจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้อให้อุดมการณ์หรือเป้าหมายนี้มีความเด่นชัด สำหรับอุดมการณ์นี้มักจะอาศัยฐานจากแนวนโยบาย พื้นฐานทางอาชีพ

¹⁹ ทักษิ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 14 – 16.

²⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย : 2475 – 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2526), หน้า 97 – 98.

²¹ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. พรรคและกลุ่ม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 53 – 54.

และสังคม ตลอดจนเป้าหมายหรืออุดมคติบางประการของบรรดาสมาชิกพรรคเป็นแรงยึดเหนี่ยวร่วมกัน อุดมการณ์นี้อาจแสดงออกในเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ในทางศาสนา อาชีพ เชื้อชาติ ภูมิภาค เป็นต้น ดังนั้นความสามารถในการยื่นข้อเรียกร้องจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองในลักษณะนี้ พรรคการเมืองไทยที่ถือกำเนิดในลักษณะก็มีเช่น พรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคที่เกิดขึ้นจากกลุ่มรวมพลังที่ให้การสนับสนุนพลตรีจำลอง ศรีเมือง ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2528 โดยองค์ประกอบของกลุ่มรวมพลังมี 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

- 1) กลุ่มญาติธรรมชาวอโศก ซึ่งพลตรีจำลองมีความใกล้ชิดในฐานะผู้ปฏิบัติธรรมตามแนวทางสันติอโศก
- 2) กลุ่มบุคคลในวงการอาชีพที่มีฐานะสังคมอยู่ในระดับผู้นำชุมชน กลุ่มนี้เคยมีสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพลตรีจำลอง ตั้งแต่สมัยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และ
- 3) กลุ่มทหารยังเติร์ก เป็นกลุ่มทหารที่เป็นเพื่อนนักเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่น 7 พรรคพลังธรรมตั้งขึ้นด้วยความเร่งรีบภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรในเดือนเมษายน 2531 โดยมีพลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นหัวหน้าพรรค ด้วยภาพพจน์ทางการเมืองของพลตรีจำลอง ที่พยายามเป็นแบบอย่างของนักการเมืองที่มีศีลธรรม มีส่วนให้สมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากพอสมควร การที่พรรคที่กำเนิดโดยอาศัยอุดมการณ์ร่วมกันของผู้ก่อตั้ง แต่พรรคไม่สามารถชนะการเลือกตั้งมากพอที่จะพัฒนาพรรคต่อไปให้มีความเข้มแข็งได้นั้น ตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ผู้ออกเสียงเลือกตั้งของไทยไม่ได้พิจารณาประเด็นอุดมการณ์ของพรรคเท่าไรนักในการเลือกตั้ง

(3) กำเนิดพรรคการเมืองจากความปรารถนาที่จะให้จุดประสงค์อันใดอันหนึ่ง หรือผลประโยชน์ร่วมกัน

กำเนิดพรรคการเมืองในลักษณะนี้ คือการอาศัยผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะในระดับแกนนำของพรรค ผลประโยชน์ร่วมกันนี้อาจเป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจ การค้า หรือเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ทางการเมืองก็ได้ โดยพรรคการเมืองมีเป้าหมายหลักคือ เพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง และเพื่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศย่อมจะต้องมีประโยชน์ต่อผลประโยชน์ร่วมทางธุรกิจ การค้าและเศรษฐกิจของบรรดาแกนนำพรรค ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ทางธุรกิจการค้าเมื่อถึงจุดหนึ่งแล้วการลงทุนตั้งพรรคการเมืองอาจจะเป็นการลงทุนที่ให้กำไรสูงสุดก็ได้ นอกเหนือจากผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าและเศรษฐกิจร่วมกันแล้ว อาจจะมีผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองที่อาศัยผลประโยชน์ร่วมทางการเมือง เป็นเหตุผลของการตั้งพรรคได้เช่นกัน ตัวอย่างของพรรคที่แสดงให้เห็นภาพของกำเนิดพรรคการเมืองดังนี้ คือ กรณีพรรคเอกภาพ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวของพรรคการเมือง 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า และพรรครวมไทย พรรคเอกภาพเกิดขึ้นท่ามกลางบริบททางการเมืองที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลและภายหลังการยุบสภาของพลเอก

เปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2531 ได้เกิดกระแสทางการเมืองเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้ภายหลังการเลือกตั้งในปีดังกล่าว พรรคชาติไทย ได้จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรสูงสุดโดยได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยเป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้พรรคการเมืองที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลผสมภายใต้แกนนำของพรรคชาติไทย จึงมองเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องรวมตัวกัน เพื่อต่อรองทางการเมือง และผนึกกำลังเพื่อเป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลผสมของพรรคชาติไทยมีปัญหา ดังนั้นพรรคการเมืองทั้ง 4 จึงตกลงร่วมกันที่จะร่วมตัวเป็นพรรคเดียวกัน เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2532 จะเห็นว่าการเกิดพรรคเอกภาพ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่จะสามารถต่อรองทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล กล่าวคือ เพื่อให้อำนาจการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มคนสูงขึ้นไป หรืออาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์ร่วมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองทั้งสี่รวมตัวเป็นพรรคเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทย นั้นมีสาเหตุสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการนิยมในตัวบุคคล เช่นกรณีพรรคประชาธิปัตย์ เกิดจากการมีอุดมการณ์หรือนโยบายร่วมกัน เช่น กรณีของพรรคพลังธรรม หรือแม้แต่การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน เช่นกรณีของพรรคเอกภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของตัวพรรคการเมืองที่เป็นองค์กรที่สำคัญประการหนึ่งที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ แต่การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองก็ได้มีวิวัฒนาการ และการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้พรรคการเมืองมีบทบาทและความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นในทางการเมือง

2.3.2 โครงสร้างของพรรคการเมืองไทย

การศึกษาโครงสร้างของพรรคการเมือง เป็นการศึกษาถึงการจัดองค์การภายในของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายบัญญัติบังคับโครงสร้างของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

2.3.2.1 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

บทบัญญัติกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดให้ข้อบังคับของพรรคการเมือง จะต้องกำหนดว่า การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิกโดยหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ นั้นจะถูกกำหนดอยู่ในข้อบังคับพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.

2541 (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 26²² และได้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ เป็นกลไกหลักในการดำเนินกิจการของพรรค ซึ่งตามมาตรา 25 กำหนดกิจกรรมที่ต้องกระทำในที่ประชุมใหญ่ คือ

- (1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง
- (2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง
- (3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง

เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรียญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น

- (4) การอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการเลือกตั้ง

โดยสรุปที่ประชุมใหญ่ของพรรคจะทำหน้าที่ในเรื่องนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค และกิจการอื่นที่ประกาศของคณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

2.3.2.2 ข้อบังคับของพรรคการเมือง

ข้อบังคับพรรคการเมืองเปรียบเสมือนข้อบังคับของบริษัทจำกัด คือเป็นข้อบังคับที่พรรคการเมืองกำหนดสัมพันธ์ภาพระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิก และระหว่างสมาชิกด้วยกัน เป็นการแสดงให้เห็นการจัดสรรองค์ภายในของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองจะระบุประเด็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ การที่กฎหมายพรรคการเมืองต้องกำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อย ต้องมีรายการใดบ้างนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองเผด็จการ ซึ่งเป็นศัตรูของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.3.2.3 คณะกรรมการบริหารพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 12 ได้กำหนดว่าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรียญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า

²² มาตรา 26 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง และสมาชิก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง

ยี่สิบปีบริบูรณ์ โดยคณะกรรมการพรรคมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง
ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง²³

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยประกอบไปด้วย
การจัดองค์กรภายในที่สำคัญอยู่ 3 ส่วน คือ ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ข้อบังคับของพรรค
การเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรค การรวมพรรคนั้นเกิดขึ้นจากมติที่ประชุมใหญ่เป็นผู้ตัดสินใจ
ในการรวมพรรคด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองก็ประกอบด้วย
คณะกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนของสาขาพรรค และสมาชิกของพรรค จะเป็นผู้ที่ช่วยกันตัดสินใจ
ในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการรวมพรรค โดยหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ จะถูกกำหนดอยู่ในข้อบังคับ
ของแต่ละพรรคการเมือง

2.3.3 วิวัฒนาการการรวมพรรคการเมืองไทยในอดีต

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน
ประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่ง ที่ถูกใช้เพื่อสร้าง
เสถียรภาพของพรรคการเมือง และผลักดันให้พรรคการเมืองพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ
พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง
พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรวมพรรคการเมืองถือ
ได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ประการหนึ่ง กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะสังกัด
พรรคการเมืองใด หากบุคคลนั้นตั้งเห็นว่า พรรคการเมืองนั้นมีอุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนจนถึง
นโยบายทางการเมืองที่ตนเลื่อมใสแล้ว เขาก็ย่อมที่จะมีสิทธิเลือกที่จะสังกัดพรรคการเมืองนั้นได้
ในทำนองเดียวกัน หากพรรคการเมืองใดอันประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอัน
เดียวกัน เห็นว่าพรรคการเมืองอื่นใดมีอุดมการณ์สอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองของตนแล้ว
พรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของบรรดาสมาชิกผู้ร่วมพรรค ย่อมเข้าร่วมกับพรรคการเมือง
อื่นๆ นั้นได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยตั้งพรรคขึ้นใหม่ หรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นอีกพรรค

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 “ให้
คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็น
ไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง”

แต่อย่างไรก็ตาม ในการที่บุคคลจะรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่าในสังคมได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการรวมพรรคไว้อย่างไร ดังนั้น การศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เพื่อหาข้อสรุปและวิธีการแก้ไขปัญหาในการรวมพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งต่อไป

2.3.3.1 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 โดยกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนกระทั่งมีการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ให้ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ และพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินงานทางการเมืองไว้อย่างกว้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคในเบื้องต้น ให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ ส.ส. ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ อันเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในสภาก่อนเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงพอสมควรจนกว่าจะขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งกำหนดรายการจดทะเบียนไว้ไม่น้อยรายการเพื่อมิให้เกิดความยุ่งยาก เนื่องจากเป็นระยะแรกเริ่มที่มีการให้เสรีภาพในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

เนื่องจากในระบอบนั้นเป็นระยะแรกเริ่มของการเกิดพรรคการเมือง จึงมีอาจคาดการณต่อไปได้ว่า พรรคการเมืองไทยจะอยู่ในระบบใด ระหว่างพรรคการเมืองใหญ่จำนวนน้อย พรรคหรือระบบหลายพรรค การกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งพรรค จึงเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ และหลวม เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินงานในรูปพรรคการเมืองตามแบบอย่างอารยประเทศ

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ได้อำนาจพรรคการเมืองที่จะเลิกได้ภายใต้ข้อบังคับพรรคของตนเป็นลำดับแรก เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทยทุกฉบับ แต่ไม่กล่าวถึงปัญหาในเรื่องสมาชิกภาพของ ส.ส. ในพรรคแต่ประการใด รวมตลอดไปถึงเรื่องจำนวนการส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย

ประการสำคัญที่สุด ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้มีได้กล่าวถึงและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมพรรคหรือการควบพรรคไว้แต่ประการใด ทั้งนี้ผู้วิจัยสันนิษฐานไว้ว่าสมัยนั้นพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยนี้จึงเพียงแต่วางหลักเกณฑ์และรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จึงไม่อาจคาดการณไปถึงในเรื่องการมีพรรคเล็กพรรคน้อย และการรวมพรรคให้เป็นพรรคใหญ่ได้

2.3.3.2 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

วันที่ 20 มิถุนายน 2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ได้รับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ต่อรัฐสภา และได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 โดยให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้ให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองอย่างดีเพียงพอ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นเรื่องพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายค่อนข้างเป็นของใหม่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 นับได้ว่าเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สองของไทย ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมืองไทย โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นอันมาก แต่ก็ยังอยู่ในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมืองในเบื้องต้นอันมีองค์ประกอบเหมือนกันว่าต้องมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรครวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคไม่น้อยกว่า 500 คน แต่เพิ่มจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน จากที่ต้องเป็น ส.ส. จำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นว่าบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ มิใช่จำกัดสิทธิของบุคคลผู้เริ่มก่อการ ดังเช่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดเฉพาะบุคคลผู้เป็น ส.ส. เท่านั้น นับเป็นการขยายเสรีภาพในพรรคการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

สำหรับในการเลิกพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้กำหนดสาเหตุของการเลิกพรรคเพิ่มเติม นอกจากมีเหตุเลิกพรรคได้ตามข้อบังคับพรรค และโดยศาลสั่งเพิกถอน ให้รวมถึงการที่จำนวน ส.ส. ลดน้อยลงต่ำกว่า 500 คน และหากพรรคไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันสองครั้งตามมาตรา 29 (2) และ (4) ตามลำดับ²⁴

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ โดยทั่วไปร่างขึ้นมาอย่างรัดกุมดีและให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยซึ่งเรื่อง

²⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงการเลิกพรรคการเมืองไว้ 4 ประการ คือ

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดน้อยลงต่ำกว่าห้าร้อยคน
3. มีคำสั่งศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง
4. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

พรรคการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ เช่นเดียวกับการไม่บัญญัติเรื่องการรวมพรรคไว้ ซึ่งเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคและอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค จึงเป็นเหตุให้ต้องเกิดความวุ่นวายในรัฐบาล และเกิดการปฏิวัติจนพรรคต้องยุติบทยกไป

2.3.3.3 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ภายหลังการรัฐประหารโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 รัฐบาลได้ดำเนินการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเรียกরণประชานิยม โดย จนสามารถโค่นล้มผู้กุมอำนาจรัฐบาลชุนั้นได้ ผลของการเรียกরণประชานิยม ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2517 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น²⁵

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สาม ซึ่งเป็นผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้ง มีสาระสำคัญคล้ายกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกของพรรคที่จะขอจดทะเบียนตั้งพรรคจากจำนวน 500 คน เป็น 1,000 คน พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ของไทย มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 54 มาตรา กำหนดคกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมีรายละเอียดที่รัดกุม และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ประสงค์จะจัดตั้งพรรคอย่างพอเพียงเช่นกัน เนื่องจากดำเนินตามแนวของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้เสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และมีบทบัญญัติที่เป็นประชานิยมมากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา

หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีข้อแตกต่างอันเป็นการสะท้อนความพยายามในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะในเรื่องจำนวนพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมากเกินไป และไม่มีคามเข้มแข็ง และความต่อเนื่องขององค์กรพรรคการเมือง

²⁵ โภคิน พลกุล. เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 368.

และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ยังกำหนดให้พรรคไม่ต้องถูกยุบเลิกในกรณีที่ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง

มีข้อสังเกตว่า การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อต้องการลดจำนวนพรรคการเมืองลง แต่กลับปรากฏว่าทำให้พรรคการเมืองแทนที่จะลดลงกลับยังเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอิสระไม่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองทั้งในฐานะต่อบุคคลหรือในฐานะกลุ่มการเมืองที่ไม่ใช่พรรคการเมืองได้ นักการเมืองจึงต้องหาพรรคการเมืองเข้าสังกัดหรือมิฉะนั้นก็ต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีจำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากถึง 56 พรรค จนมีปัญหาในการแข่งขันพรรคกัน และนโยบายของแต่ละพรรคก็แทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้เอง ภายหลังจากใช้กฎหมายฉบับนี้จึงมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยมากมาย เป็นเหตุให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความมั่นคงในการบริหารประเทศแต่ประการใด และประเด็นที่สำคัญที่สุด พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ไม่กล่าวถึงเรื่องการรวมพรรคและวิธีการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

2.3.3.4 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 38 โดยบัญญัติให้การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 โดยมีหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้²⁶ นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 4 ที่จัดว่าสมบูรณ์ มากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา

ต่อมาได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2538 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่มาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การที่พรรคการเมือง

²⁶ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542.

ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไปให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้²⁷ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นสำคัญ

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ บัญญัติถึงรายละเอียดต่าง ๆ ไว้มากกว่ากฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับที่ผ่านมา สิ่งที่สำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนคือ การเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นจากเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34 จากจำนวน 1,000 คน เป็นจำนวน 5,000 คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และยังบังคับไว้อีกว่า สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน จะต้องมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ๆ ละ 50 คน ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ มิได้มีบทบังคับไว้เช่นนี้ และยังกำหนดอีกว่าหากสมาชิกจำนวนดังกล่าวลดลงไปติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน ให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกไป

ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ต้องการส่งเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองของไทยให้เจริญเติบโต มีเสถียรภาพ และให้ ส.ส. อยู่ในระเบียบวินัยโดยมีพรรคควบคุม ซึ่งสังเกตได้จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เพิ่มเติมรายการที่ต้องมี ในข้อบังคับพรรคไว้ตามมาตรา 22 (10)²⁸ อันเป็นรายละเอียด ที่ไม่เคยปรากฏในกฎหมายฉบับก่อน ๆ

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดเหตุแห่งการเลิกพรรคมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เนื่องจากรายละเอียดได้เพิ่มขึ้นใหม่ ดังปรากฏในมาตรา 46(3) ที่ว่าหากพรรคใดไม่ส่งสมาชิก เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป

²⁷ วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. รวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 286.

²⁸ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ข้อบังคับพรรคการเมืองนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ ...

(10) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก

หรือส่งแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ จะต้องเลิกพรรคไป และมาตรา 46(5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 31 และมาตรา 32 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองภายหลังการจดทะเบียนตั้งพรรค ก็ให้นายทะเบียนสอบสวน และยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ที่สุด ในบรรดากฎหมายพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมา แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มิได้กล่าวถึงเรื่องการรวมพรรคการเมืองไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น ในกรณีเมื่อมีการรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคเอกภาพ เมื่อปี พ.ศ. 2531 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกรณีการรวมพรรคเป็นพรรคเอกภาพ

1) สถานการณ์ด้านพรรคการเมืองก่อนการรวมพรรค

ผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2531 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 17 หลังจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภา เนื่องจากความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาล จึงมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่าพรรคการเมืองที่มี ส.ส. สังกัดได้รับเลือกมีจำนวน 15 พรรค คือ พรรคชาติไทย (87 เสียง) พรรคกิจสังคม (54 เสียง) พรรคประชาธิปัตย์ (48 เสียง) พรรครวมไทย (35 เสียง) พรรคประชากรไทย (31 เสียง) พรรคราษฎร (21 เสียง) พรรคประชาชน (19 เสียง) พรรคปวงชนชาวไทย (17 เสียง) พรรคพลังธรรม (14 เสียง) พรรคกิจประชาคม (9 เสียง) พรรคก้าวหน้า (8 เสียง) พรรคสหประชาธิปไตย (5 เสียง) พรรคมวลชน (5 เสียง) พรรคเสรีนิยม (3 เสียง) และพรรคพลังสังคมประชาธิปไตย (1 เสียง)²⁹

เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงลำพัง จึงต้องจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยมีพรรคชาติไทยซึ่งได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นพรรคนำ มีหัวหน้าพรรคคือพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลโดยการสนับสนุนของพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร และพรรคสหประชาธิปไตย โดยมีคะแนนเสียงรวมทั้งสิ้น 215 เสียง พรรคการเมืองที่เหลือจึงตกเป็นพรรคฝ่ายค้าน โดยแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกเข้ามามีคะแนนเสียงไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพอ จำต้องจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควรเกิดเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมาก

²⁹จิตติ เกษมศิริวัฒน์, “ปัญหากฎหมายในการควบพรรคการเมือง: ศึกษากรณีพรรคเอกภาพ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 127.

2) แนวความคิดในการรวมพรรคการเมือง

แนวความคิดในการรวมพรรค เริ่มเกิดขึ้นในสมัยหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2529 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลโดยการสนับสนุนของ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎร โดยมีพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อันประกอบด้วย พรรคสหประชาชาติไทย พรรคประชากรไทย พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า พรรคปวงชนชาวไทย พรรคมวลชน พรรคเสรีนิยม และพรรคชาติประชาชน ล้วนมี คะแนนเสียงไม่ถึงจำนวน 1 ใน 5 ของ ส.ส. ทั้งหมด ที่จะเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาตามรัฐธรรมนูญ ได้ และไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาได้อย่างเต็มที่ เช่น ในการเสนอกฎหมาย การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี จึงทำให้การตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ทำได้ไม่เต็มที่ ทำให้ขาดอำนาจต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายรัฐบาล ส.ส. พรรคฝ่ายค้านจึงคิดกันว่า น่าจะดำเนินการรวมพรรคกันเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เพราะจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ขึ้น และมีจำนวนคะแนนเสียงของ ส.ส. เพียงพอที่จะทำงานตามกฎหมาย ไม่ขัด ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

แนวคิดในการรวมพรรคการเมืองได้กำหนดเป็น 2 แนวทาง คือ

1. การรวมพรรคให้เป็นพรรคการเมืองเดียวกัน โดยกำหนดให้พรรคการเมือง แต่ละพรรคหลายพรรคเข้ามารวมเป็นองค์กรเดียวกัน จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิม จัด องค์กรบริหารใหม่ ดำเนินการทางการเมืองเพียงพรรคเดียว

2. การรวมพรรคหลายพรรคให้เป็นพรรคพันธมิตร หรือพรรคแนวร่วมฝ่ายค้าน โดยแต่ละพรรคยังเป็นพรรคการเมืองเล็ก ๆ อยู่ แต่ดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกันประสาน ประโยชน์ระหว่างกัน

ภายหลังจากการยุบสภา พ.ศ. 2531 และมีการจัดการเลือกตั้ง ผลปรากฏว่า พรรคการเมืองฝ่ายค้านต่างได้รับเลือกเข้ามาโดยมี ส.ส. จำนวนน้อยเช่นเดิม ผู้นำฝ่ายค้านจึงได้ข้อสรุปว่า มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรวมกันโดยไม่ชักช้า เพราะหากเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองประการใด ขึ้น จะได้เป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงพอที่จะเข้าดำเนินการแทนได้ทันที การรวมพรรคใน ครั้งนี้จึงไม่มีผลประโยชน์ในเรื่องการเลือกตั้งมาเกี่ยวข้อง เนื่องจากการเลือกตั้งได้ผ่านพ้นไปแล้ว ซึ่งจะทำให้ง่ายกว่าการรวมพรรคในระบอบที่มีการเลือกตั้ง แนวความคิดรวมพรรคจึงได้รับการปฏิบัติ ให้เกิดผลจริงขึ้น โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค ได้แก่ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรค ประชาชน และพรรคก้าวหน้า ได้รวมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันมีแนวทางการเมืองที่สอดคล้องกัน และประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน เพื่อให้เป็นพรรคการเมือง ที่ใหญ่และพัฒนาระบบพรรคการเมืองและเปลี่ยนชื่อพรรคใหม่ว่า “พรรคเอกภาพ” แต่การรวมพรรค ดังกล่าวต้องติดขัด

ในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มิได้บัญญัติถึงเรื่องการรวมพรรคไว้ ทำให้เกิดอุปสรรคมากมาย แต่จากการรวมพรรคทำให้พรรคฝ่ายค้านมีเสถียรภาพมั่นคงกว่าเดิม สามารถต่อรองและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลได้มากขึ้น

3) ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการรวมพรรคเอกภาพ

เมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้น แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มิได้บัญญัติถึงเรื่องการรวมพรรคไว้ การรวมพรรคดังกล่าวจึงต้องพบกับอุปสรรคทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 6 กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งตำแหน่งหรือฐานะดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาโดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลยพินิจและการวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในการกระทำของพรรคก่อนที่จะดำเนินการไปสู่กระบวนการชี้ขาดของศาล ซึ่งเป็นลำดับสูงสุด ดังนั้นในแต่ละขั้นตอนของการรวมพรรคการเมือง ซึ่งนายทะเบียนจะต้องไต่สวนและมีคำสั่งเห็นชอบ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมใหญ่พรรคเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรค มติการยุบเลิกพรรค คำร้องขอเลิกพรรค เป็นต้น ทำให้พรรคการเมืองที่จะรวมต้องเสี่ยงต่อความไม่สำเร็จ เพราะเกรงว่านายทะเบียนอาจไม่เห็นด้วยหรือบิดเบือนความเป็นธรรม กลั่นแกล้ง หน่วงเหนี่ยวด้วยประการต่าง ๆ

อีกประการหนึ่งตำแหน่งนายทะเบียนพรรคตามกฎหมายพรรคการเมืองคือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำฝ่ายบริหาร โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งปกติจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายพรรคที่เป็นรัฐบาล เมื่อ ส.ส. พรรครัฐบาลซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งลงมาประการใด ปลัดกระทรวงมหาดไทยก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา จึงอาจปฏิบัติหน้าที่โดยความลำเอียงหรือเห็นแก่ฝ่ายรัฐบาล เช่น พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่ต้องการให้พรรคที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับตนรวมกันหรือควบกันได้สำเร็จ เพราะจะทำให้พรรคฝ่ายนั้นมีความมั่นคงเป็นพรรคใหญ่อันจะเป็นผลบั่นทอนเสถียรภาพการทำงานของตนได้ ก็อาจสั่งหรือแนะนำเป็นการภายในให้นายทะเบียนดำเนินการด้วยประการต่าง ๆ ให้การรวมกันไม่อาจทำได้หรือกระทำได้ช้าลง เมื่อเป็นดังกล่าว การรวมพรรคย่อมไม่สามารถสำเร็จลงได้ หรือทำได้แต่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน อันอาจทำให้วัตถุประสงค์ของพรรคที่รวมกันต้องเปลี่ยนแปลงไป หรือกลับเป็นการบั่นทอนความมั่นคงของพรรคได้

(2) การเลิกพรรคการเมืองของพรรคประชาชน พรรคกิจสังคม พรรคก้าวหน้า ได้อาศัยเหตุแห่งการเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 46(1)³⁰ โดยไม่อาจอ้างอิงเหตุตามอนุมาตราอื่นได้ เนื่องจากเป็นอันตรายต่อฐานะความเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมไม่อาจตั้งขึ้นได้ และจะทำให้วัตถุประสงค์แห่งการรวมพรรคซึ่งต้องการรวมกัน เพราะมีอุดมการณ์สอดคล้องกันต้องเปลี่ยนไป

(3) เมื่อพิจารณาถึงข้อบังคับพรรคการเมืองของพรรคทั้งสามแล้วพบว่า มีเพียงพรรคก้าวหน้าเท่านั้นที่มีข้อบังคับระบุให้คณะกรรมการบริหารสามารถยุบเลิกพรรคการเมืองได้ แต่พรรคประชาชนและพรรคกิจประชาคม ไม่มีข้อบังคับให้เลิกพรรคแต่อย่างใด นอกจากนั้นพรรคประชาชน ยังมีข้อบังคับพรรคกำหนดห้ามเลิกพรรคไว้ด้วย³¹

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ได้มีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ทำให้พรรคการเมืองทั้งสี่พรรค คือ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า สามารถรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันได้ ในชื่อใหม่คือ พรรคเอกภาพ เป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับสองรองลงมาจากพรรคชาติไทย ซึ่งการรวมพรรคการเมืองในครั้งนี้มีข้อสังเกตประการหนึ่งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาชนจำนวนหนึ่งมิได้เข้ามาสมัครรวมอยู่ในพรรคเอกภาพ แต่แยกตัวออกไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยแทน ซึ่งในเวลาที่มีการเจรจาตกลงรวมพรรคกัน ส.ส. กลุ่มนี้ได้มีการประชุมพรรคและได้มีการเซ็นหนังสือลงนามว่าเห็นด้วยที่จะไปรวมพรรคด้วยกันทั้งหมด โดยมีผู้นำกลุ่มคือ พลเอกหาญ ลีลานนท์ ซึ่งในขณะนั้น พลเอกหาญ ลีลานนท์ ก็เป็นผู้ประสานงานซึ่งนำให้มีการรวมพรรคด้วยคนหนึ่ง โดยบุคคลเหล่านี้ได้รับเสียงวิจารณ์เป็นอันมากว่าเป็น ส.ส. ที่ขาดความมั่นคงในอุดมการณ์ทางการเมือง เพราะมีส่วนทำให้เกิดผลเสียต่อการรวมพรรคและการพัฒนาระบบพรรคการเมืองไทย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใด ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ก็มีได้ระบุเกี่ยวกับบทลงโทษ หรือมาตรการป้องกันในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

³⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง...”

³¹ ข้อบังคับพรรคประชาชนเดิมก่อนแก้ไข ข้อที่ 49 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการปลูกฝังระบบพรรคการเมืองให้มั่นคงถาวร พรรคนี้จึงไม่มีการยุบตนเอง”

2.3.4 บทบัญญัติของกฎหมายเรื่องพรรคการเมืองในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังนี้³²

2.3.4.1 การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำโดยง่าย แต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 328 บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในการทะเบียนพรรคการเมือง...”

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย นอกจากนี้ยังมีบัญญัติให้มีการ “จดทะเบียน” เท่านั้น ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการ “จดทะเบียน” อย่างในอดีตที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ต้องการให้มีเสถียรภาพในการตั้งพรรคการเมืองมากเกินไปจนกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและประสิทธิภาพในการทำงาน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ต้องการให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภาจนบริหารไม่ได้ดังในอดีต ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน³³ และพระราชบัญญัติพรรค และการกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคที่ได้คะแนนรวมทั้งประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541³⁴ จึงได้ระบุให้พรรคการเมืองต้องมีสาขาประเทศต่ำกว่า 5% ไม่สามารถมี ส.ส. จากบัญชีรายชื่อได้³⁵

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 22 – 30.

³³ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 328 “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(4) การสนับสนุน การจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ...”

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 “ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ห้าพันคนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 100 “บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชื่อนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณ เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคสอง...”

ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณโณ ได้เสนอความเห็นในการประชุมสภา
ร่างรัฐธรรมนูญว่า พรรคการเมืองที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น
ไม่นำมารวมคำนวณเพื่อคิดสัดส่วนที่จะให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีนั้น โดยมีเหตุผลว่า
ระบบการเลือกตั้งบัญชีรายชื่อพรรคถูกคิดขึ้นเพื่อที่จะให้โอกาสพรรคเล็กพรรคน้อยที่เสียเปรียบ
พรรคใหญ่เข้าไปอยู่ในสภาให้มากที่สุด และการที่เรานำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค
มาใช้ก็มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ เพื่อต้องการให้คนสามารถเลือกพรรคและคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ
พรรคนั้นไม่จำเป็นต้องลงไปเดินหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้คนดีมี ความสามารถเข้ามา
อยู่ในบัญชีรายชื่อ แต่ถ้าหากว่าไม่มีจุดขั้นต่ำที่จะกำหนดให้บัญชีรายชื่อนั้นได้รับคะแนนเสียงอย่าง
น้อยร้อยละ 5 แล้ว ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล³⁶

2.3.4.2 พรรคการเมืองมีการบริหารเป็นประชาธิปไตยและมีฐานมวลชน

ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารพรรคการเมืองมักขึ้นกับหัวหน้าพรรคหรือ
กรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน การตัดสินใจต่าง ๆ มักไม่ค่อยได้ฟังเสียงสมาชิกพรรค นอกจากนี้
แนวความคิดที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชนก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ รัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบันจึงได้มีมาตรการที่ทำให้พรรคการเมืองมีการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย และให้พรรค
การเมืองมีฐานมวลชน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรค 2 วรรค 3 และ วรรค 4³⁷
มาตรา 118 (8) ที่คุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรค โดยบัญญัติว่า
“สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตน
เป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหาร

³⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, แหล่งที่มา: http://www.Kpi.ac.th/dar_cons/st400715.htm (7 กุมภาพันธ์ 2546). หน้า 30.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 47 วรรคสอง “การจ้องค์กร
ภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของ
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรค
การเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะ
ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้ง
กับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกักพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

นอกจากนี้มาตรา 328 (5) ของรัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้รัฐสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ต้องพึ่งเงินจากนายทุนภายในพรรคหรือนอกพรรค อันจะทำให้ต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปในทิศทางที่นายทุนพรรคต้องการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ได้บัญญัติให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นประธาน ส่วนการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้น ให้จัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาของพรรคการเมืองตามลำดับ ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 58

2.3.4.3 พรรคการเมืองมีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

การตัดสินใจที่สำคัญของพรรคต้องทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค เภรัญญิกพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่น และการอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 25 โดยหัวหน้าพรรคจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการ

สาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 42

2.3.4.4 พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงบทบาทของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งไว้หลายประการ ได้แก่

(1) ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมือง จะเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกของตน เพื่อส่งเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งได้คนเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (4) และ มาตรา 108

(2) ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองจะเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหนึ่งบัญชีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 99 วรรคสอง

เหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการใหม่ที่รัฐธรรมนูญมุ่งปฏิรูปพรรคการเมือง อันจะส่งผลที่ดีต่อการเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

2.4 ระบบการเลือกตั้ง

2.4.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในสภา การที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือกลุ่มการเมือง ที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่ประชาชนแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของตนเอง การเลือกตั้งอาจจะตีความและจำแนกได้หลายประเภท แต่ในที่นี้จะหมายถึงเฉพาะการเลือกตั้ง ส.ส. ให้เป็นผู้แทนที่จะไปใช้อำนาจปกครองประเทศ หรือปฏิบัติหน้าที่ในสภาพ เพื่อควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่เป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจอธิปไตย

นอกจากนั้น กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ที่สามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาล รูปแบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ เพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล ซึ่งมีส่วนช่วยให้มีการบูรณาการในระบบการเมืองให้ประชาชนเข้าร่วมในการเมืองระบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ผู้ปกครองในทุกกระบวนการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบเสรีประชาธิปไตย หรือระบบประชาธิปไตยของประชาชน และในประเทศสังคมนิยม จึงจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในอำนาจให้แก่ตน

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า การเลือกตั้ง คือ การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชีไปกระทำการแทนตน³⁸ และการเลือกตั้งยังเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศต่อการตัดสินใจในระบบการเมือง³⁹ นอกจากนี้ประชาชนยังมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารประเทศ⁴⁰ และการเลือกตั้งยังเป็นกิจการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่งที่กลายเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นพลเมือง⁴¹

ในที่นี้ความหมายของ “การเลือกตั้ง” พอจะสรุปได้ว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อ

³⁸ วิตุทธิ โปธิแทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 63.

³⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. “การเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย”, ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 201.

⁴⁰ พิมลจรรยา นามวัฒน์. “การเลือกตั้ง”, ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 716.

⁴¹ David Butler, and others, Democracy at the Polls : A Comparative study of Competitive National Elections. (Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987), page 216.

ประชาชน โดยประชาชนเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน เพื่อที่จะนำอุดมการณ์และนโยบายไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ

2.4.2 การเลือกตั้งระบบสัดส่วน (Proportional Representation)

การเลือกตั้งระบบนี้เชื่อกันว่าให้ความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทุกพรรค และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด มีความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งที่พึงจะได้ วิธีการเลือกตั้งมีความยุ่งยากมาก และเหมาะสมกับการจัดให้เขตเลือกตั้งมีผู้แทนหลายคน หรือระบบรวมเขตเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคและการแข่งขันการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคหลายพรรค จุดเด่นของระบบสัดส่วนคือ สามารถกระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคการเมืองได้มากกว่าระบบอื่น ๆ

หลักการสำคัญของระบบนี้ ก็คือ การกำหนดโควตาหรือจำนวนคะแนนมาตรฐานสำหรับตติณที่นั่ง 1 ที่นั่ง ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ สำหรับพรรคการเมืองหรือบัญชีรายชื่อต่าง ๆ ที่ส่งสมาชิกสมัครเข้ารับการเลือกตั้งในเขตนั้น ๆ ดังนั้น หัวใจสำคัญของระบบสัดส่วนอยู่ที่จำนวนคะแนนพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์คำนวณจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง วิธีการคำนวณคะแนนพื้นฐานมีอยู่ 3 แบบ คือ

1) เอาเขตเลือกตั้งเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการเอาคะแนนเสียงผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีในเขตเลือกตั้งหนึ่ง หารด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีในเขตนั้นออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ในเขตเลือกตั้งนั้น

2) ออกกฎหมายกำหนดล่วงหน้าถึงจำนวนคะแนนพื้นฐานที่จะได้ที่นั่ง 1 ที่สำหรับทุกเขตเลือกตั้ง

3) เอาคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีทั้งประเทศ (ทุกเขตเลือกตั้ง) หารด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีทั้งประเทศ ออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ที่ ในทุกเขตเลือกตั้ง สำหรับประเทศไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปีพ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นอีกระบบหนึ่งควบคู่ไปกับระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นระบบที่ถือเอาอาณาเขตทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียวทั่วประเทศ ส่วนการเสนอชื่อผู้สมัครแต่ละพรรค ก็เสนอบัญชีรายชื่อมาทั้งหมดเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีได้ ซึ่งในกรณีตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) กำหนดให้มี 100 คน ตามมาตรา 98 โดยการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศจะลงคะแนนให้เป็นพรรค ประชาชนไม่มีสิทธิจะเลือกลงให้คนนั้นคนนี้ไม่ได้ จะลงได้เพียงคะแนนเดียว และลงให้ทั้งบัญชีของพรรคเป็นพรรคหนึ่ง

พรรคใดเท่านั้น⁴² ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีข้อดีข้อเสียกลับกันกับแบบแบ่งเขต คือ พรรคต่าง ๆ จะได้รับจำนวนที่นั่งในสภาตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 ให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวนที่นั่งในสภาจึงเป็นไปตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับทั้งประเทศ แต่พรรคใดได้รับคะแนนไม่ถึง 5% ก็จะไม่ได้ที่นั่งในสภาจากการเลือกตั้งระบบนี้ ตามมาตรา 100⁴³

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของประเทศไทยเป็นดังนี้ พรรคที่ส่งผู้สมัครจะส่งชื่อมาเป็นรายชื่อ โดยเรียงลำดับมาเรียบร้อยไม่เกินรายชื่อละ 100 คน บุคคลในรายชื่อจะต้องไม่ซ้ำกับผู้สมัครแบบแบ่งเขตหรือผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคอื่น และจะต้องประกอบด้วยรายชื่อจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม จะมีการสมัครและการให้หมายเลขของบัญชีรายชื่อแต่ละบัญชี ซึ่งก็คือหมายเลขประจำพรรคการเมือง แต่ละพรรคนั่นเอง อนึ่งการรับสมัครแบบแบ่งเขตจะกระทำทีหลัง โดยผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ส่งโดยพรรคใดจะได้รับหมายเลขเดียวกับพรรคนั้น ในส่วนของผู้เลือกตั้งก็จะพิจารณาทั้งเรื่องบุคคลในบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะชื่อต้น ๆ ที่มีโอกาสเป็น ส.ส. หรือ รมต. และนโยบายตลอดจนความน่าเชื่อถือของพรรค จากนั้นก็จะเลือกบัญชีรายชื่อหรือพรรคที่เห็นว่าน่าจะเลือกมากที่สุด ในการนับคะแนนให้เอาคะแนนของแต่ละบัญชีรายชื่อได้จาก 400 เขต เลือกตั้งทั่วประเทศมารวมกัน⁴⁴ ผู้สมัครของพรรคการเมืองจะได้เป็น ส.ส.ตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง จะได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน ส.ส. ที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายนั้นตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ⁴⁵

⁴² วิชัย ดันศิริ, “ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ”, สารประชาธิปไตย 3: 17.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 บัญญัติว่า “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพรรคสอง...”

⁴⁴ โคทม อาริยา, “การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค.” การเลือกตั้งระบบใหม่: 10

⁴⁵ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 114

วิธีการนับคะแนนเลือกตั้งดังกล่าว เป็นวิธีที่ถูกนำมาใช้กับระบบเลือกตั้งในหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศอิสราเอล ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และประเทศไทยรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ก็ได้บัญญัติโดยให้นำวิธีการนับคะแนนเลือกตั้งดังกล่าว มาใช้ในกรณีของการเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขต ซึ่งใช้วิธีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ส่วนในกรณีการเลือกตั้ง ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ เราก็นำวิธีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) มาใช้ในการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 98⁴⁶ ทำให้การเลือกตั้งในประเทศไทยเป็นการเลือกตั้งแบบผสม (Mix Representation) นั่นคือ การนำเอาวิธีการเลือกตั้งสองแบบ ซึ่งไม่เหมือนกันมาใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส. อันจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎร มี ส.ส. สองประเภทอยู่ด้วยกันในสภาเดียวกับ แบบที่หนึ่งคือ ส.ส. ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละ 1 คน ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอเสนอในส่วนของการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการรวมพรรคตาม พ.ร.บ. พรรคการเมืองกับ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อหรือระบบการเลือกตั้งและสัดส่วน ซึ่งจะไม่ศึกษาระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละหนึ่ง

2.4.2.1 เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความเห็นสนับสนุนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วนไว้หลายประการ ดังนี้

(1) ทำให้ซื้อเสียงยาก เพราะระบบบัญชีพรรคจะใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งคนที่อยู่ในบัญชีตอนต้นก็คาดว่าตนจะได้รับเลือกตั้ง คนอยู่ท้าย ๆ ก็ไม่แน่ใจว่าจะได้ ก็ไม่ยอมลงทุน หากมีนายทุนเข้ามา ล้อมวลชนและประชาชนจะทราบล่วงหน้าทันทีว่าควรเลือกพรรคนั้นหรือไม่

(2) ทำให้คะแนนของผู้มีสิทธิทุกคนมีความหมาย โดยเฉพาะคะแนนที่เลือกบัญชีพรรค เพราะต้องนำไปคำนวณระดับประเทศ ในขณะที่ระบบนับคะแนนแบบเดิม ทำให้คะแนนเสียงที่เลือกคนที่แพ้เลือกตั้งหมดความหมายไปโดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการนำไปคำนวณอีก

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 98 “สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน...”

(3) ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะต้องเลือกบัญชีพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยเลือกตั้งบุคคลในบัญชีมิได้ การกำหนดว่าบัญชีใดได้คะแนนที่ต่ำกว่า 5% ให้ถือว่าไม่มีใครได้รับเลือก ก็เพื่อไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภา ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอีก

(4) ทำให้นักการเมืองใหม่ ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่หาเสียงไม่เก่ง สามารถเข้าสู่การเมืองได้ง่ายขึ้น

(5) ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่มีวิสัยทัศน์กว้างระดับประเทศเพิ่มขึ้น แทนที่จะเป็นผู้แทนจังหวัดของตนอย่างที่เป็นมา

(6) อาจพัฒนาให้มีการนำหัวหน้าพรรคและผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีมาใส่ไว้ในบัญชีรายชื่อในระดับ 1 – 50 เพื่อให้ประชาชนทราบ “คณะรัฐมนตรีเงา” ของแต่ละพรรคได้

(7) หากยังมีการใช้เงินซื้อเสียง ก็ต้องใช้เงินมากขึ้นจนไม่อยากจะใช้⁴⁷

(8) ต้องการเห็นความยุติธรรมในระบบการเลือกตั้งที่ให้โอกาสคนส่วนน้อย ได้มีผู้แทนของตนเอง⁴⁸

(9) ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรทางการเมืองในสภา การคาดคะเนก็คือในรูปแบบใหม่นี้ จะมีผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อที่มาจากกลุ่มนักวิชาการ อดีตข้าราชการ ผู้ใหญ่และนักธุรกิจที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีแต่อาจไม่ชำนาญในการหาเสียง

(10) ต้องการเห็นผู้แทนราษฎรที่มีลักษณะเป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ

(11) ต้องการจะเปลี่ยนแปลงทิศทางของพรรคการเมืองในการเลือกผู้สมัครจากกลุ่มคนที่มีสถานการณื และมีอาชีพในสาขาต่าง ๆ ที่พร้อมจะเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงที่อาจจะเกิดขึ้น พรรคที่เสนอบัญชีรายชื่อให้คนทั้งประเทศพิจารณา จะต้องคำนึงถึงหน้าตาของพรรค และหน้าของคณะรัฐมนตรีในอนาคต และรัฐธรรมนูญกำหนดเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า ผู้ที่เป็น ส.ส. หากได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้ว ต้องลาออกจากการเป็นส.ส. และในกรณีที่เป็นส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อ สามารถเปลี่ยนผู้สมัครรายถัดไปที่ตกจากอันดับการคัดเลือกตามสัดส่วนมาแทนที่ ส.ส. ที่ต้องการลาออกจากการเป็นส.ส.แล้ว ไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม นี่ก็เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะส่งเสริมระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรี⁴⁹

⁴⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 65.

⁴⁸ วิชัย ตันศิริ, “ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ”, สารประชาธิปไตย. 3: 17 – 18.

⁴⁹ จ่านงค์ ถาวรสิทธิ์, “ศึกษาเปรียบเทียบระบบและวิธีการเลือกตั้งส.ส.ของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กับระบบและวิธีการเลือกตั้งส.ส.ตามกฎหมายเยอรมัน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 55 – 56.

อย่างไรก็ตามมีสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบนี้⁵⁰

2.4.2.2 ผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วน ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วนที่นำมาใช้ใน ปัจจุบันนี้ ยังมีผลกระทบที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

(1) ระบบการเลือกตั้งแบบนี้มีแนวโน้มจะทำให้เกิดวินัยพรรคมากขึ้น เพราะผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่ออาจจะดูเหมือนเป็นบุญคุณพรรคในการได้รับการเลือกตั้ง

(2) ระบบนี้มีแนวโน้มจะทำให้เกิดระบบหลายพรรค เพราะโอกาสที่พรรคเล็ก ๆ จะได้คะแนน 1% 2% หรือ 3% ทั้งประเทศเป็นไปได้สูง ฉะนั้นรัฐธรรมนูญไทยจึงพยายามลดผลกระทบตรงนี้ โดยกำหนดเพิ่มเติมอีกว่า หากพรรคใดได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ทั้งประเทศ ก็จะถูกตัดออกไปจากการนับคะแนนก่อน⁵¹

(3) พรรคการเมืองบางพรรคอาจจะไม่หวังคะแนนเสียงจากระบบเสียงข้างมาก แบบเขตเดียวคนเดียวเลย แต่หวังคะแนนเสียงจากระบบการเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อพรรคซึ่งจะทำให้เกิดพรรคใหม่ ๆ ของคนมีความสามารถและมีชื่อเสียงได้ไม่ยาก⁵²

2.4.2.3 ผลกระทบของวิธีการเลือกตั้งแบบต่าง ๆ

วิธีการเลือกตั้งแบบใดแบบหนึ่งจะส่งผลกระทบที่สำคัญ ดังนี้⁵³

1) การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว การเลือกตั้งแบบนี้จะมีความไม่เป็นที่นิยมสูงมาก สัดส่วนของคะแนนเสียงกับที่นั่งจะแตกต่างกันอย่างมาก ในระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ แม้จะมีเพียงพรรคใหญ่ ๆ 2 พรรคก็ตาม ถ้ายังมีมากกว่า 2 พรรคยิ่งไปกันใหญ่ เพราะระบบเสียงข้างมากรอบเดียวช่วยรักษาไว้ซึ่งระบบ 2 พรรคใหญ่ พรรคเล็กพรรคน้อยจึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะโอกาสที่จะได้ที่นั่งแทบจะหวัง ได้น้อยเหลือเกิน รัฐบาลที่ได้จึงมีประสิทธิภาพ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541) หน้า 141 – 142.

⁵¹ วิชัย ตันศิริ “ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ”, สารประชาชาติ. 3: หน้า 18.

⁵² คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 63.

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 34-36.

2) การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสองรอบ การเลือกตั้งแบบนี้ช่วยให้เกิดความชอบธรรมในคะแนนเสียงที่ได้รับมากขึ้น เพราะถ้ารอบแรกได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีแล้ว ก็ไม่ได้รับเลือกตั้งไปเลือกกันในรอบสองใหม่ ซึ่งในรอบสองนี้เองเสียงข้างมากธรรมดา ระบบนี้เหมาะสมต่อระบอบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค ประชาชนสามารถเลือกพรรคที่ตนชอบได้อย่างเต็มที่ในรอบแรก แต่ในรอบสองนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ จะรวมกัน

3) การเลือกตั้งแบบสัดส่วน วิธีนี้เป็นวิธีที่เป็นธรรมที่สุด เพราะจะทำให้ทุกพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงถึงระดับคะแนนมาตรฐานสามารถมีที่นั่งได้ จึงเป็นการส่งเสริมพรรคเล็ก ๆ แต่ก็ก็มีจุดอ่อนที่ว่าโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเป็นเรื่องยาก เพราะนั่นหมายถึงว่าพรรคใดพรรคหนึ่งจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น และต้องเลือกวิธีคำนวณหาที่นั่งที่เอื้ออำนวยต่อพรรคใหญ่ วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะไม่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างพรรคต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดผลในแง่การสร้างวินัยให้แก่สมาชิกพรรค

4) การเลือกตั้งแบบผสม การเลือกตั้งแบบนี้เป็นการเอาวิธีเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากมาผสมกับวิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพื่อรวมข้อดีของทั้งสองระบบไว้ด้วยกัน เยอรมันตะวันตกเป็นประเทศแรกที่ใช้วิธีผสมนี้ โดยแบ่งที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสองส่วนเท่า ๆ กัน ที่นั่งครึ่งหนึ่งใช้วิธีเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ที่นั่งอีกครึ่งหนึ่งใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วน ดังนั้นประชาชนหนึ่งคนจึงมีเสียงเลือกตั้ง 2 เสียง เสียงแรกเป็นการเลือกตั้งบุคคลเสียงที่สองเป็นการเลือกพรรค และเพื่อไม่ให้ที่นั่งกระจายไปสู่พรรคเล็กมากเกินไป กฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ. 1956 ได้กำหนดคะแนนขั้นต่ำของพรรคการเมืองที่จะได้รับการแบ่งที่นั่งตามระบบสัดส่วนว่าต้องได้เสียงอย่างน้อย 5% ของจำนวนผู้ไปใช้สิทธิที่เป็นมิตรทั่วประเทศ การเลือกตั้งแบบนี้นำข้อดีของระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากมาผสมกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

2.4.2.4 กรณีพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 100 บัญญัติว่าบัญญัติรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวน ส.ส. ซึ่งเป็นการกำหนดจากการใช้สิทธิเลือกตั้งในบัญชีของพรรค เป็นการพิจารณาจากการเลือกพรรคเป็นหลัก และในการกำหนดจำนวนร้อยละนั้น โดยหลักแล้วเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ซึ่งจะพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศ และอาจพิจารณาได้จากจำนวนการใช้สิทธิเลือกตั้งพรรคการเมืองในแต่ละพรรคเป็นที่สังเกตว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้นำเรื่องจำนวน ส.ส. ในเขตเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการชดเชยจำนวน ส.ส. จากบัญชี

พรรคการเมือง ทั้งนี้ อาจเนื่องจากจำนวนของส.ส.ในเขตพื้นที่เป็นจำนวนซึ่งเกิดจากการประนีประนอม ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ในประเทศเยอรมันพรรคจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จึงจะมีสิทธิส่งผู้แทนในบัญชีของพรรคเข้าสภา ข้อนี้เป็นผลจากกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐและมลรัฐ ที่ตั้งเกณฑ์ไว้และศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินว่าเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว กฎห้าเปอร์เซ็นต์นี้มีผลให้พรรคเล็ก ๆ น้อย ๆ เกิดขึ้นได้ยาก แม้แต่เดิมที่มีพรรค เล็ก ๆ อยู่ข้างแล้วก็ต้อง ยุบหายไป ในขณะที่เดิวก่อนกฎนี้ทำให้พรรคใหญ่ ๆ มีความมั่นคงยั่งยืน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็ได้นำดังกล่าวมาใส่ไว้ในมาตรา 100⁵⁴



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 100 บัญญัติว่า “บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้งและมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง”