

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง คือ กลุ่มคนที่รวมตัวเข้าด้วยกันโดยมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสอดคล้องกัน โดยมีความประสงค์ที่จะนำความคิดเห็นนั้นมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยวิถีทางประชาธิปไตย¹ พรรคการเมืองในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมานานแล้ว ในอดีตที่ผ่านมา ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) พรรคการเมืองของไทยนั้นประสบปัญหาสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถพัฒนารุดหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุ คือ 1) ระบบพรรคการเมืองไทยในอดีตไม่มีโครงสร้างที่มั่นคง และไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง 2) ระบบการตรวจสอบและควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม 3) พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของนายทุนรายใหญ่ และ 4) การบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปมีฉะนั้นพรรคการเมืองจะถูกยุบ² จากปัญหาดังกล่าวในอดีตจึงทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบหลายพรรค ซึ่งมีพรรคการเมืองจำนวนมาก การจัดตั้งรัฐบาลมักเป็นรัฐบาลผสมที่มีพรรคเข้าร่วมจำนวนมาก แต่มีอายุรัฐบาลสั้น³ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จึงได้เกิดแนวคิดในการรวมพรรคขึ้น ในสมัยการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีก่อนปี พ.ศ.2531 โดยพรรคการเมือง

¹มานิตย์ จุมปา, “พรรคการเมือง,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) 13 (2544): 1

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

³พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, บทบาทของพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า (ฎ)

เมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค ได้แก่ พรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า ได้รวมเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ต้องติดขัดในปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองในขณะนั้นมีได้บัญญัติเรื่องการควบพรรคหรือรวมพรรคไว้ แต่ในที่สุดก็สามารถรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันได้สำเร็จ และเปลี่ยนชื่อพรรคใหม่ว่า “พรรคเอกภาพ” เป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีเสถียรภาพมั่นคงยิ่งกว่าเดิม สามารถต่อรองและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลได้มากขึ้น⁴

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นที่กล่าวมา ต่อมาจึงได้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 และสิ่งที่เป็นผลพวงเกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้มีอีกมาก นับตั้งแต่การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 8 ฉบับ⁵ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพรรคการเมืองและได้วางหลักการและมาตรการในทางกฎหมายหลายประการเพื่อมุ่งหวังให้พรรคการเมืองพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น ให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมหาชน มิใช่เป็นของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเหมือนดังเช่นที่เป็นมาในอดีต เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ในคำปรารภส่วนหนึ่งว่า “...โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น

⁴จิตติ เกษมศิริวัฒน์, “ปัญหากฎหมายในการควบพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเอกภาพ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 3.

⁵บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า iii.

⁶มานิตย์ จุมปา, “พรรคการเมือง,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), หน้า 2.

ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”⁷ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยเพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมกลุ่มของบรรดาผู้ที่มีความคิด ความเห็นอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน มีความตั้งใจแน่วแน่ ในอันที่จะพัฒนาประเทศหรือเข้าไปควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล หากขาดไว้เสียซึ่งพรรคการเมืองประชาชนจะไม่สามารถมองเห็นอุดมการณ์และแนวความคิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างชัดเจน⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้มีการบัญญัติหลักสำคัญของพรรคการเมืองในมาตรา 47⁹ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...” ซึ่งนอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เสรีภาพบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ยังได้มีการบัญญัติถึงการรวมพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เพราะหากปล่อยให้มีการรวมพรรคการเมืองมากพรรคในสภา ก็ย่อมทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในท้ายที่สุด อันนำมาซึ่งความไม่ต่อเนื่องทางการเมืองประเทศก็จะพัฒนาได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร กฎหมายจึงส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีพรรคการเมืองน้อยพรรค เช่น รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนทั้งหมด จะไม่ได้รับที่นั่ง ส.ส. ในแบบบัญชีรายชื่อ¹⁰ หลักการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็น

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540.

⁸ มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่. (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า 65.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47

¹⁰ มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 61.

การส่งเสริมให้เสถียรภาพในทางการเมือง ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสามารถบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นแนวโน้มที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจะต้องคืนรวมตัวกันเอง หรือรวมกับพรรคขนาดใหญ่ เพื่อจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายให้เต็มที่ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงมีมากขึ้น ซึ่งการรวมพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้กำหนดรูปแบบไว้มี 2 รูปแบบ¹¹ คือ 1) การรวมพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ หรือ 2) การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ได้มีการประกาศใช้ ก็ได้เกิดกรณีการรวมพรรคเกิดขึ้นในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยพรรคเสรีธรรมได้รวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โดยมีมติเป็นเอกฉันท์ในที่ประชุมใหญ่ของทั้งสองพรรคและนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ดำเนินการยื่นคำร้องลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2544 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคเสรีธรรมเพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย ที่เป็นพรรคการเมืองหลัก เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2544¹² ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นการรวมพรรคในแบบที่สองคือ การรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก และในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้นที่เกี่ยวกับกฎหมายเนื่องจากมติในการยุบรวมพรรคของทั้งสองพรรคนั้น เป็นเอกฉันท์และอีกกรณีหนึ่งคือ ส.ส.ในพรรคเสรีธรรมก็ไม่ได้ที่นั่งใน ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ เพราะพรรคเสรีธรรมมีจำนวนคะแนนที่ได้รับคิดเป็นร้อยละ 2.8220¹³ เท่านั้น จึงทำให้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อจะได้รับที่นั่งต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนทั้งหมด

จากกรณีการรวมพรรคความหวังใหม่ เข้ากับพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคหลักตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้น ถึงแม้ปัจจุบันได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2545 ลงวันที่ 28

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 70

¹² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 28/2544, แหล่งที่มา: www.concourt.or.th/decis/y2001d/d02844.html (21 เมษายน 2547).

¹³ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544, (กรุงเทพฯ: บริษัท เอส ทู อาร์ กรุ๊ป จำกัด, 2544), หน้า 128 และ 151

มีนาคม พ.ศ. 2545 ที่ได้วินิจฉัยให้ยุบพรรคความหวังใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 วรรคสอง ซึ่งมีผลทำให้พรรคความหวังใหม่เป็นอันสิ้นสุดสภาพไป ซึ่งก็หมายถึงการสิ้นสุดสภาพขององค์กรคือตัวพรรคการเมือง และความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็สิ้นสุดลงไปด้วย ตามมาตรา 22 (5) แต่มีข้อยกเว้นพิเศษสำหรับสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. ถ้าไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 22 วรรคห้า คือ เข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบไป ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบหกสิบวันนั้น¹⁴ อย่างไรก็ตามจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ยังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการรวมพรรค ซึ่งปัญหาดังกล่าวน่าจะเป็นปัญหาด้านกฎหมายที่ยังไม่มีความไม่ชัดเจน ในหลายเรื่อง ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เมื่อมีการยุบพรรคนั้นเกิดขึ้น ตามมาตรา 22 (5) ก็จะทำให้สถานะของพรรคการเมืองและสมาชิกภาพของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ยุบนั้นสิ้นสุดลงไปด้วย แต่กฎหมายมีข้อยกเว้นสำหรับสมาชิกที่เป็น ส.ส. ที่จะต้องไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นสุดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบไป มิฉะนั้นสมาชิกภาพของ ส.ส. นั้น จะสิ้นสุดนับแต่วันถัดจากวันที่ครบหกสิบวันนั้น ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อว่าพรรคการเมืองหลักที่รับ ส.ส. ดังกล่าวนั้นเข้าไปจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร และกรณีที่ ส.ส. ของพรรคที่ยุบรวมย้ายพรรคไปรวมกับพรรคอื่น และกรณีของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อที่ย้ายพรรคหรือไปตั้งพรรคการเมืองอื่น ทั้งๆ ที่ต้องไปรวมกับพรรคหลักทั้งหมด เป็นการเหมาะสมหรือไม่ และกรณีของ พ.ท.(หญิง) จุฑิชา รังสิตพล ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคความหวังใหม่ ที่แยกตัวไม่ยอมไปรวมกับพรรคไทยรักไทย แต่ไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการยุบพรรคเกิดขึ้น เพื่อไปรวมกับพรรคหลัก ส.ส. ของพรรคที่รวมต้องโอนมาอยู่ในพรรคการเมืองหลักที่เข้ามารวมหรือไม่ และกรณีของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ที่ก็ไม่ยอมไปรวมกับพรรคไทยรักไทย แต่ไปจัดตั้งพรรคขึ้นมาเอง คือ พรรคมวลชน ทั้งสองกรณีดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า เป็นปัญหาที่ควรนำมาพิจารณาว่า เมื่อ ส.ส. ในพรรคที่ถูกยุบทั้งหมดไม่ยอมไปรวมกับพรรคหลัก หรือที่เรียกว่าไม่ยอมไปรวมกันทั้งขวง แต่กลับไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น หรือจัดตั้งพรรคขึ้นมาเองนั้น จะมีวิธี

¹⁴พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 22 วรรคห้า

แก้ปัญหาในทางกฎหมายได้อย่างไร หรือไม่ และอีกกรณีหนึ่งคือ กรณีของนายชิงชัย มงคลธรรม ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคความหวังใหม่ ที่ไม่ยอมไปรวมกับพรรคไทยรักไทยแต่กลับไปตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ภายใต้อัฒิชื่อเดิมคือพรรคความหวังใหม่ จากกรณีดังกล่าว พล.ต.ท. วาสนา เพิ่มลาภ กกต. ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง ยอมรับว่า กกต. เองยังไม่สามารถหาทางออกในเรื่องนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ โดยผู้ที่เป็น ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่ออยู่แล้วยังเป็น ส.ส. เหมือนเดิม แต่ผู้ที่มีรายชื่อในลำดับถัดไป (waiting list) ที่รอขึ้นเป็น ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อของทั้งสองพรรคจะเกิน 100 คน ซึ่งขัดกับที่กฎหมายกำหนด และคงจะไม่มีใครยอมลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะดูเป็นทางตันในทางกฎหมาย¹⁵

ประการที่สอง กรณีมีการรวมพรรคเกิดขึ้นก่อนหรือหลังประกาศผลการเลือกตั้ง การนับรวมคะแนนของพรรคที่มารวมกันเพื่อหาสัดส่วนของที่นั่ง จะทำให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ซึ่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) มาตรา 100 ได้บัญญัติให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ไม่ได้รับส่วนแบ่งที่นั่ง ได้มีโอกาสได้รับที่นั่งหากไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น เพื่อนับคะแนนให้ได้ร้อยละ 5 ขึ้นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการซื้อพรรคแทนการซื้อเสียง จากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมพรรค ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่กล่าวมาทั้งหมด เห็นได้ว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการรวมพรรคเพื่อให้พรรคการเมืองนั้นปฏิบัติตามในกรณีที่ต้องการจะรวมพรรคเพื่อที่จะไปตั้งพรรคใหม่ หรือรวมพรรคเพื่อไปรวมกับพรรคการเมืองหลัก พรรคการเมืองนั้นก็สามารถที่จะดำเนินการได้ โดยมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นเมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้นจริง ในกรณีของพรรคความหวังใหม่ไปรวมกับพรรคไทยรักไทย กลับมีปัญหาที่เกิดขึ้น ที่มีผลกระทบต่อพรรคและสมาชิกของพรรคนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. ที่อยู่ในระบบบัญชีรายชื่อ จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวที่กฎหมายบัญญัติไว้ยังไม่มีความชัดเจน ตลอดจนขาดหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการตีความเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของพรรคการเมืองและสมาชิก เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกที่ขาดมิได้ในระบอบ

¹⁵บทความพิเศษ, “ประเมิน 9 เสียง ส.ส.ค้าน รวม ทรท.อยู่ในสภาพไร้เอกภาพแยกกัน ไปมากกว่าชื่อชีวิต ครม.ต่อไป,” มติชนสุดสัปดาห์ 1149 (28 มกราคม – 3 กุมภาพันธ์ 2545) : 11.

ประชาธิปไตย และในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็คือตัวแทนของประชาชนโดยมีการมารวมกลุ่มกันเพื่อให้เกิดพลังในการผลักดันเรื่องต่าง ๆ เป็น “พรรคการเมือง” นั่นเอง หากขาดซึ่งหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และสอดคล้องกับสภาพสังคม เราคงไม่สามารถพัฒนาพรรคการเมือง และ ส.ส. ได้ และจะเป็นอุปสรรคในการรวมพรรคการเมืองในอนาคต จะส่งผลให้การเมืองขาดเสถียรภาพไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงสมควรมีการพิจารณาและศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการรวมพรรคการเมือง โดยการค้นหาหลักเกณฑ์ในทางทฤษฎี แนวทางปฏิบัติ และเหตุผลที่ชัดเจนในการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการรวมพรรคและส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย อันเกิดจากการรวมพรรค ซึ่งมีผลกระทบต่อพรรคการเมืองที่ยุบรวมเข้าไปรวมกับพรรคการเมืองหลัก หรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการรวมพรรค ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ที่ไม่เข้าไปรวมกับพรรคการเมืองหลัก
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการรวมพรรคก่อนที่กกด.จะประกาศผล
4. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการรวมพรรค หลังจากกกด.ประกาศผล ในกรณี ที่ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคที่ยุบรวม ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหลัก ส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคที่เกิดจากการรวมแล้วจัดตั้งเป็นพรรคขึ้นใหม่ และผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น (waiting list) ดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือตาย การเลื่อนลำดับของ ส.ส. บัญชีรายชื่อจะเลื่อนขึ้นมาโดยหลักเกณฑ์ใด

1.3 สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมพรรคกรณีบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไว้ในเรื่องของการคำนวณส่วนแบ่งที่นั่งระหว่างพรรค ดังนั้น เมื่อมีการรวมพรรคเกิดขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ โดยทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในเรื่องของส่วนแบ่งที่นั่งของบัญชีรายชื่อพรรคว่าจะมีการคำนวณอย่างไรเมื่อมีการรวมพรรค จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดวิธีการในการคำนวณส่วนแบ่งที่นั่งของบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองที่รวมกัน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาการรวมพรรคภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในสองช่วงเวลา คือ ก่อนและหลังที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล โดยการรวมพรรคหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล ผู้วิจัยได้แยกศึกษาออกเป็นสองรูปแบบ คือ การรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ และการรวมพรรคเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคที่เป็นหลัก โดยการรวมพรรคเข้าเป็นพรรคเดียวกับอีกพรรคที่เป็นหลัก ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยยกกรณีของการรวมพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยเป็นกรณีตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา โดยประเด็นที่ศึกษา คือ การจัดลำดับของส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคที่ยุบรวมและส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองหลัก หรือส.ส.บัญชีรายชื่อของพรรคที่เกิดจากการรวมแล้วจัดตั้งเป็นพรรคขึ้นใหม่และการจัดลำดับของผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น (waiting list) เมื่อบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ตาย หรือลาออก และประการสุดท้าย ศึกษาในประเด็นที่ ส.ส.บัญชีรายชื่อแตกแถวไม่ไปรวมกับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก

1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการใช้วิธีหาข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) คือ การค้นคว้าหาข้อมูลจากแนวคิดทางกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ข้อมูลทฤษฎีจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ และใช้วิธีการตีความ วิเคราะห์ในข้อมูลต่างๆ และใช้วิธีหา ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ (interview) โดยตรงกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ แล้วนำมา วิเคราะห์ ตีความ และสรุป แล้วนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนา (descriptive method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นแนวทางสำหรับพรรคการเมืองที่จะยุบรวมกับพรรคการเมืองหลัก หรือยุบรวมแล้วจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่
2. ทำให้มีกฎหมายสำหรับควบคุมส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง
3. ทำให้มีกฎหมายในการจัดลำดับของ ส.ส.บัญชีรายชื่อ และผู้ที่อยู่ในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น (waiting list) ภายหลังจากที่มีการรวมพรรค
4. ทำให้มีกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับพรรคการเมืองที่จะเข้ามารวมกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย