

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย¹

The Development of the law on political parties in Thailand

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว²

Kittisak Noochaikaew³

วันที่รับบทความ : 5 พฤษภาคม 2567
วันที่แก้ไขบทความ : 12 พฤษภาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 15 พฤษภาคม 2567
วันที่เผยแพร่ : 14 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย ซึ่งพรรคการเมืองถือว่ามีบทบาทและหน้าที่สำคัญเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย คัดเลือกผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และรวมถึงการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัย และเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการนำเสนอการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน

จากการศึกษาพบว่า พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทย สามารถแบ่งออกเป็น 8 ช่วง คือ (1) ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง (2) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 (3) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 (4) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 (5) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (6) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (7) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การยุบพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี 2566

² ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 110/1-4 ถนนประชาชื่น เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 ประเทศไทย, E-mail: Kittisak.noo@dpu.ac.th

³ Dr.kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, 10/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail: Kittisak.noo@dpu.ac.th

(8) ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า กฎหมายพรรคการเมืองของไทยควรมีระยะเวลาในการบังคับใช้ที่ยาวนานและไม่ควรยกเลิกกฎหมายบ่อยครั้ง ประกอบกับควรกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: พรรคการเมือง; รัฐธรรมนูญ; เสรีภาพ

Abstract

This article aims to present the development of the laws concerning political parties in Thailand. Political parties play significant roles and responsibilities, starting from policy formulation and candidate selection for elections. Once elected, they exercise political power both as the government and the opposition. Additionally, they oversee the discipline of party members and act as intermediaries between the public and the government in addressing public issues and providing political and governance education to the people.

The study found that the development of the laws concerning political parties in Thailand can be divided into eight periods: (1) the period following the change of government before the enactment of political party laws, (2) the period of the Political Party Act of 1955, (3) the period of the Political Party Act of 1968, (4) the period of the Political Party Act of 1974, (5) the period of the Political Party Act of 1981, (6) the period of the Organic Act on Political Parties of 1998, (7) the period of the Organic Act on Political Parties of 2007, and (8) the period of the Organic Act on Political Parties of 2017. From the past to the present, there have been a total of seven political party laws.

The author suggests that the laws governing political parties in Thailand should have a long duration of enforcement and should not be frequently repealed. Additionally, legal conditions should be set to ensure they do not hinder the people's exercise of political rights and freedoms in a democratic system.

Keywords: political party; constitution; freedom

1. บทนำ

พรรคการเมืองเป็น “การรวมตัวกันอย่างอิสระของบุคคล โดยมีความมุ่งหมายในการเข้าไปบริหารงานสาธารณะและรวมถึงการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเสรีในระบอบประชาธิปไตย” (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2010, p. 8) พรรคการเมืองจึงถือว่าเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่จัดตั้งกันเป็นองค์กรซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองและมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, น. 18) โดยพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย คัดเลือกผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจในการการเมืองทั้งเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้าน และรวมถึงการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัยของพรรคด้วย และหน้าที่ประการสำคัญเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการนำเสนอการแก้ไขปัญหาคือต่อประชาชนและการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศประสบปัญหาในเรื่องของพรรคการเมืองในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองถูกมองในทัศนคติที่เป็นเชิงลบ แต่ในเวลาต่อมากลุ่มประเทศเหล่านั้นก็ได้พัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองจึงถือว่ามีความเหมาะสมและเป็นกลไกสำคัญในการปกครองในรัฐสมัยใหม่ได้อย่างลงตัว แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย ปัญหาพรรคการเมืองยังถือเป็นปัญหาที่ใหญ่มากและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ตรงจุด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 396) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยมีความพยายามของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ในบางช่วงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองก็ถูกกำหนดให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเช่นเดียวกัน ประกอบกับบริบททางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีพลวัตรที่สำคัญในแต่และช่วงซึ่งทุกช่วงของการปกครองส่งผลต่อกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งถูกตราขึ้นและยกเลิกอยู่บ่อยครั้ง

ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงเป็นการนำเสนอต่อพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยในแต่ละช่วงสมัยว่ามีจุดกำเนิดและจุดสิ้นสุดเป็นอย่างไร เพื่อนำเสนอให้เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยยังต้องได้รับการพัฒนาอีกพอสมควรเพื่อให้เกิดการมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในประเทศไทย

2. พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง: จากอดีต ถึง ปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยพรการเมืองของไทย เริ่มมีพัฒนาการตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการมีกฎหมายว่าด้วยพรการเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งประกอบด้วยพัฒนาการของกฎหมายเป็น 8 ช่วง (กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว, 2566, น. 145-176) ดังนี้

2.1 ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 คณะราษฎรมีแนวคิดที่จะจัดตั้งพรการเมืองขึ้น และในขณะเดียวกันกลุ่มที่มีชื่อว่า “คณะชาติ” ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลภายนอกคณะราษฎรมีความคิดจะจัดพรการเมืองเช่นกัน แต่รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่อนุญาต ด้วยเหตุผลที่ว่าพึงเปลี่ยนแปลงการปกครองมาอย่างไม่นาน ยังไม่ถึงเวลาอันสมควร (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515, น. 104) ในเวลาต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองขึ้นมาสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้ มีเพียง 2-3 มาตรา เพื่อให้รัฐบาลได้กำหนดรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติได้ตามที่รัฐบาลมีความเห็น โดยในการเสนอร่างกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้สามารถมีการรับรองพรการเมืองได้โดยกฎหมาย สืบเนื่องมาจากในขณะนั้นไม่มีการรับรองการจัดตั้งพรการเมือง เมื่อไม่มีกฎหมายรับรองก็ไม่สามารถจัดตั้งพรการเมืองได้ และเมื่อไปขอจดทะเบียนที่กรมตำรวจ (ในขณะนั้น) ก็ได้รับการปฏิเสธการจดทะเบียนด้วยเหตุว่าเป็นสมาคมการเมืองไม่สามารถจดทะเบียนได้ และถ้าหากฝ่าฝืนให้มีการจัดตั้งพรการเมืองโดยไม่มีการไปจดทะเบียนที่กรมตำรวจก็อาจจะถูกฟ้องร้องได้ในฐานะที่เป็นสมาคมไม่จดทะเบียนซึ่งถือว่ามิชอบอาญาที่สูงได้ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักอย่างมากในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 สนับสนุนอยู่เบื้องหลังไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองไว้พิจารณาก่อนสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ อันเป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติพรการเมืองไว้พิจารณา ทั้งนี้ ก่อนหน้าที่ในหลวงรัชกาลที่ 7 จะทรงสละราชสมบัติ พระองค์ได้มีคำร้องมายังรัฐบาลให้ยอมให้มีการจัดตั้งพรการเมืองขึ้นแต่ก็ไม่เป็นผล เป็นอันว่าในช่วงระยะนี้ไม่เกิดกฎหมายว่าด้วยพรการเมืองขึ้น (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 82)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยเพิ่งเสร็จสิ้นจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อจะแสดงให้เห็นนาอารยประเทศเห็นว่ามีระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทน

โดยได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน . . . การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง. . . ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการแบ่งแยกออกอย่างชัดเจนแล้วระหว่างพรรคการเมืองกับสมาคม โดยไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาบังคับใช้กับพรรคการเมือง ดังนั้นแล้ว ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) เป็นต้นมา บุคคลย่อมมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ด้วยเหตุว่าไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมาจำกัดขอบเขตของการใช้เสรีภาพดังกล่าว แต่พรรคการเมืองอาจจะไม่ได้สิทธิบางประการที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองพึงจะให้ (หยุด แสงอุทัย , 2512, น. 82-83) อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่เป็นการบัญญัติที่อยู่รวมกับการใช้เสรีภาพในด้านอื่นด้วย

ในปี 2490 เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง แล้วมีการประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2489) แล้วนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490) แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ฉะนั้นแล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้าบุคคลจะตั้งพรรคการเมืองก็ต้องตั้งในรูปแบบของสมาคมธรรมดา ซึ่งในทางความเป็นจริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะว่าจะไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากกรมตำรวจนั่นเอง ในเวลาต่อมา หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) ได้มีการบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองชัดเจนขึ้นกว่าเดิม โดยอยู่ในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และ มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว บทบัญญัติมาตรานี้มีได้แต่เพียงรับรองการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่เพียงเท่านั้น แต่รวมถึงการวางข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพด้วยสองประการ คือ ประการแรก พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามวิถีประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองโดยวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียว ประการที่สอง พรรคการเมืองต้องดำเนินการโดยไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้เป็นไปตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 83-84) แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายพรรคการเมืองมาใช้บังคับเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า พัฒนาการในช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก่อนมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในยุคปัจจุบัน สำหรับพัฒนาการในช่วงนี้ อาจแบ่งได้เป็นสองระยะใหญ่ คือ ระยะแรกเป็นช่วงที่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงจากรัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงมีสถานะเป็นสมาคมอย่างหนึ่ง

แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถจดทะเบียนเป็นสมาคมได้เพราะกฎหมายไม่อนุญาตให้จดทะเบียนสมาคมที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ส่วนในระยะที่สอง มีบทบัญญัติรับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในระยะนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองแยกออกจากการจัดตั้งสมาคมอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้กับพรรคการเมือง

2.2 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495) มาตรา 26 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” หมายความว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทันที และห้ามมิให้น่ากฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้แล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเฉพาะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับสิทธิบางประการ ทั้งนี้ เมื่อไปพิจารณาสภาพการเมืองในขณะนั้นทุกกลุ่มการเมืองมีความโน้มเอียงไปในแนวทางที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่รอการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐบาลขณะนั้นได้ตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้น และในเวลาต่อมาได้เสนอร่างให้สภาผู้แทนราษฎรและนำมาสู่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498” ในที่สุด (หยุด แสงอุทัย, 2512, น. 84-85) โดยการตรากฎหมายฉบับนี้ปรากฏคำปรารภความว่า “เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลต่อการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยก่อนวันที่มีการเลือกตั้งใหญ่เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาทั้งสิ้น 23 พรรคการเมือง ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นปรากฏว่ามีพรรคที่มีที่นั่งในสภา จำนวน 8 พรรค และมีข้อสังเกตว่ามีผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 13 คน ทั้งนี้ ภายหลังการเลือกตั้งมีพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่เพิ่มอีก 7 พรรค ทั้งนี้ การเลือกตั้งที่ผ่านมาได้มีการกล่าวหาว่ามีการจัดการเลือกตั้งแบบทุจริตมีการโกงการเลือกตั้ง ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ประชาชนในขณะนั้นเป็นอย่างมาก อันเป็นเหตุผลและข้ออ้างสำคัญสำคัญที่นำมาสู่การรัฐประหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วงเริ่มแรกของการรัฐประหารจอม

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พลสฤทธิดีก็ใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมืออำพรางการใช้อำนาจอยู่ระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็ทำการรัฐประหารตนเอง ในวันที่ 21 ตุลาคม 2501 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 401-402)

2.3 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 โดยได้บัญญัติการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 ระบุว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” ประกอบกับไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองใช้บังคับด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ดังนั้น เพื่อให้เป็นการอนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ขึ้น¹ ซึ่งนับเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สอง นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2511

ผลของกฎหมายฉบับนี้มีการขอจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวน 12 พรรค ในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 และภายหลังการเลือกตั้งมีเพิ่มอีกจำนวน 4 พรรค ทั้งนี้ ภายหลังการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้พรรคการเมืองของผู้ที่สืบทอดอำนาจจากรัฐบาลเดิมต้องอาศัยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาภายหลังเหล่าสมาชิกรัฐสภาได้ไปจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้วเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน อันเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การรัฐประหารตนเองของ จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในฉบับหลังอย่างมาก รวมถึงฉบับปัจจุบัน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 404)

2.4 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับที่สามของไทย ตราขึ้นโดยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) ซึ่งมีผลพวงมาจากการเรียกร้องประชาธิปไตยจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยได้บัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับพรรคการเมืองหลายประการ เช่น กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง สาเหตุที่บัญญัติเช่นนี้มา

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

จากพฤติกรรมในอดีตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองแล้วเกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ในภายหลัง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 404) การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏในคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการเห็นสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองมีตัวเลือกสองทางในการที่ต้องสังกัดพรรคการเมือง คือ การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเองหรือการหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัด ด้วยเหตุนี้เองทำให้เกิดพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากถึง 56 พรรคด้วยกัน แต่มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อมีการยื่นจดทะเบียนพรรคอย่างมากทำให้เกิดปัญหาการแย่งใช้ชื่อรวมถึงแนวนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันด้วย ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลานี้ได้เกิด “พรรคประชาธิปไตย” ซึ่งเริ่มพัฒนาให้พรรคการเมืองสู่การเป็นพรรคมวลชน โดยดำเนินการรวบรวมสมาชิกและขยายสาขาของพรรคในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่แล้วสิ่งที่ไม่อยากให้เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองไทยก็เกิดขึ้นอีกครั้ง คือ เหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 405) นำมาสู่การหยุดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นข้อสังเกตในกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้การใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมิได้เป็นไปโดยธรรมชาติของการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง แต่กลายเป็นที่รองรับหรือฐานทางกฎหมายของผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคการเมืองแทน ดังนั้นแล้ว การจัดตั้งหรือการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองจึงมีนัยยะที่แตกต่างไปจากระบบที่ไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ส่งผลถึงปัญหาในยุคปัจจุบันอย่างมีนัยยะสำคัญ

2.5 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) ฉากทัศน์ของพรรคการเมืองไทยก็เปลี่ยนไป การดำเนินการของพรรคจำเป็นต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการขับเคลื่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่น่าพึงพอใจเท่าที่ควร อาทิ พรรคการเมืองต้องมีจำนวนสมาชิกที่มากขึ้นกว่าเดิม พรรคการเมืองต้องมีหน้าที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งอย่างน้อยตามจำนวนที่กำหนดในการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละครั้ง เป็นต้น สำหรับที่มาของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เกิดขึ้นจากการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 และได้รับการแก้ไข

¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เพิ่มเติมเล็กน้อย เมื่อปี พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ในเวลาต่อมาแม้ว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ก็ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 406)

ผลของกฎหมายฉบับนี้ จากบทบัญญัติกฎหมายที่ทำให้พรรคการเมืองต้องใช้ทุนที่สูงในการขับเคลื่อนกิจการของพรรค ดังนั้นแล้ว เมื่อต้นทุนของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีจำนวนที่สูง ผู้ลงทุนย่อมคิดถึงผลตอบแทนที่จะได้รับด้วยและในเมื่อเป็นสิ่งที่พิสูจน์แล้วว่าผลที่ได้รับคุ้มกับการลงทุน จึงนำไปสู่การใช้วิธีที่ไม่ได้เป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตยในการถอนทุนคืน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อสิทธิขายเสียง การคอร์รัปชันทางการเมือง เป็นต้น จึงเป็นหนึ่งในสาเหตุของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แต่ก็ได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ถึง 6 ครั้งแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองได้ จนนำไปสู่ยุคของการปฏิรูปการเมืองในช่วงถัดจากนี้ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 406-407)

2.6 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

นับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีผลใช้บังคับ ทำให้ต้องมีการร่างกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองใช้บังคับด้วย ซึ่งไม่ได้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติธรรมดาอย่างในอดีตแต่อยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 323 ว่า “. . . ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ...ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง . . .” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ ไว้ว่าในพระราชบัญญัติที่จะมีการยกร่างขึ้นใหม่นั้นจะต้องมีประเด็นสำคัญ ๆ ประเด็นใดบ้าง ซึ่งในระยะเวลาที่จำกัดนี้ทำให้ขาดในบางประเด็นที่สำคัญไปและนำมาสู่จุดอ่อนของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นในภายหลัง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, น. 407) สำหรับคำปรารภในการตรากฎหมายฉบับนี้ความว่า “. . . โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนตั้งอยู่บนความคาดหวังว่าจะมาปฏิรูปการเมือง แต่ความคาดหวังนั้นก็ได้ไปถึงจุดหมาย เพราะเกิดจุดอ่อนต่อการปฏิรูปการเมือง คือ “พรรคการเมือง” แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมีความหวาดระแวงที่ต่อพรรคการเมือง จึงได้วางกลไกที่จะทำให้มีการกีดกันพรรคการเมืองออกจากวงจรของวุฒิสภาก็ตาม หรือวางหลักการใหม่ ๆ ในหลายเรื่องก็ตาม

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

แต่ขณะเดียวกันกลับไม่ได้ใส่ใจต่อการที่ที่จะยกระดับพรรคการเมืองของไทยให้ได้ตามมาตรฐานระดับสากลเท่าที่ควร และผู้ที่มีอำนาจบางคนไม่เข้าใจหลักการตามกฎหมายและยอมเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายผู้มีอำนาจเสียเอง ทำให้การปฏิรูปการเมืองในยุคนี้ไม่เป็นผล ซึ่งไม่ได้แตกต่างจากอดีตที่การจัดตั้งพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องของการจัดตั้งเพื่อเป็นฐานทางการเมืองของผู้นำ แต่เปลี่ยนจากพรรคการเมืองของทหาร มาสู่ “พรรคการเมืองของนายทุน” จนนำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการรัฐประหารยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ในท้ายที่สุด (บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, 2556, น. 410-411)

2.7 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกร่างขึ้นมาบนสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติของสังคมไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เจตนารมณ์อย่างชัดเจนของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คือ ต้องการสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืนขึ้นในสังคมไทยเพื่อแก้ไขปัญหาและขจัดจุดอ่อนที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมุ่งรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนเพิ่มมากขึ้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, น. 27) ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2550 โดยส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายกับฉบับที่แล้วแต่กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่มาตรการในการยุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ (บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, 2556, น. 411) สำหรับคำปรารภในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวว่า “โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และสมควรกำหนดวิธีจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการเงินและการอุดหนุนทางการเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการเลิกและการยุบพรรคการเมือง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่พบว่าพรรคการเมืองไม่สามารถออกแบบโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองและระบบการบริหารงานภายในพรรคได้โดยเสรี แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการที่เป็นอุปสรรค อาทิเช่น เรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง การบังคับให้ใช้จ่ายเงินตามแบบที่กำหนด การบังคับให้ต้องตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ทุกภาค เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ส่งผลให้การใช้เสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่พึงจะเป็นถูกจำกัดให้ลดน้อยถอยลงไปจนเกินสมควร (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น. 220-222) และการมีกฎเกณฑ์ในการควบคุมพรรคการเมืองมากเกินไป อาจมองได้ว่าพรรคการเมืองมีลักษณะที่คล้ายกับว่าเป็นองค์กรภายใต้

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การดูแลของรัฐ ที่มีได้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการแสดงเจตจำนงในทาง การเมืองเสียแล้ว (พรณชญา ศิริวรรณบุศย์, 2557, น. 92) ทั้งนี้ เมื่อมีการรัฐประหารอีกครั้งในประวัติศาสตร์ การเมืองไทยในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงและมีผลห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจการใด ๆ ในทางการเมือง และ การดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็น การชั่วคราว รวมทั้งให้ระงับการ จัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราวด้วย¹ ดังนั้น แล้ว จากประกาศฉบับดังกล่าวทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องหยุดชะงักไว้ ชั่วคราว แต่ก็ยังคงอยู่ในระบบการเป็นพรรคการเมืองเหมือนเดิม ทั้งนี้ เมื่อตรวจสอบข้อมูลของพรรคการเมืองที่ ยังดำเนินการอยู่ภายหลังประกาศฉบับนี้ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ถึงจำนวน 74 พรรค (ข้อมูล ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557)²

2.8 ช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลมี เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเป็นเช่นไรนั้นบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคสองได้กำหนดไว้ว่า “. . . อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้ เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคล ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 130 (4) กำหนดให้ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อไปดูระยะเวลาของการร่างกฎหมายฉบับนี้ในคำบันทึกของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ ความว่า “. . . ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กรธ. . . ยังมีภารกิจต้องยกร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ จำนวน 10 ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน เท่ากับ กรธ.มีเวลาเฉลี่ยในการร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับละ 24 วันเท่านั้น . . .” (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2561, น. 116) ซึ่งผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกต

¹ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 57/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ ต่อไป (ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2557) โดยให้มีผลตั้งแต่ 22 พฤษภาคม 2557

² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557

ว่าการมีระยะเวลาที่จำกัดมากในการร่างกฎหมายฉบับนี้อีกทั้งผู้ร่างเองได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดพลาดในอดีตถี่ถ้วนแล้วหรือยังในการนำมาออกแบบกฎหมายฉบับนี้ สำหรับคำปรารภต่อเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปรากฏเหตุผลว่า “กรณีจึงสมควรกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้¹

ผลของการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ ภายหลังจากวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2562 มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 โดยสืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 150 วัน ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับ² ในเวลาต่อมา นำมาสู่การจัดการเลือกตั้งใหญ่ในวันที่ 24 มีนาคม 2562 โดยพบว่า มีพรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนทั้งสิ้น 77 พรรคการเมือง³ และในจำนวนนี้มีจำนวน 44 พรรคการเมืองที่แจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)⁴

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยบนบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีข้อเสนอจากท่านศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ในแนวทางของการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่สำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 74-76) ดังนี้

ประการแรก เปลี่ยนจากระบบอนุญาโตในการจดทะเบียนพรรคการเมืองให้เป็นระบบการตั้งได้โดยเสรี กล่าวคือ เปลี่ยนจากระบบการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่จากระบบอนุญาโตโดยการจดทะเบียนมาเป็นระบบ “เสรีภาพโดยแท้” โดยเสนอให้ตัดหมวด 1 (มาตรา 9-19) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ออก อันมีผลทำให้เปลี่ยนจากระบบอนุญาโตเป็นระบบจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเสรีซึ่งจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยด้วย

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

² พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562

³ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (ประกาศวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562)

⁴ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (ประกาศวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2562)

ประการที่สอง ประนิยามของ “พรรคการเมือง” และกลไกสนับสนุนพรรคการเมืองใหม่ กล่าวคือ ท่านเสนอปรับนิยามความหมายตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของเยอรมันความว่า “กลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือดำเนินการในระยะเวลายาวเพื่อต้องการให้มีผลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง และต้องการมีตัวแทนของตนในสภาผู้แทนราษฎร หากกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้นำเสนอต่อสังคมถึงความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างจริงจังเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว” นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้กระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องไม่มีต้นทุนในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองควรมีมาตรการเชิงสร้างสรรค์ในการสนับสนุนพรรคการเมือง อาทิ การสนับสนุนด้านค่าใช้จ่าย เป็นต้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบัน ใช้ระบบขออนุญาตโดยการจดทะเบียนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ใช้ระบบจดทะเบียน) และได้มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างมากมายในการจดทะเบียนและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และรวมถึงการกำหนดจำนวนบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน มีการตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะนี้ ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงแต่เป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำ กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คนนั้น เมื่อเริ่มที่คนจำนวนมากทำให้การดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายและต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ ดังนั้นแล้ว มีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนธรรมดาออกจากการมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของพลเมือง แต่กลับกลายเป็นเรื่องของพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องของเหล่าชนชั้นนำเท่านั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 69-70)

ดังนั้นแล้ว จึงถือได้ว่ากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการประชาสังคมไปสู่กลุ่มการเมืองและพัฒนาไปสู่พรรคการเมืองได้ ดังนั้น ในการใช้เสรีภาพของประชาชนว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นสิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรคใหญ่ในการที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง คือ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังคำกล่าวที่ว่า “พรรคการเมืองไม่อาจเข้มแข็งได้โดยการตรากฎหมายฉ้อฉล การขูดคลองขึ้นภูเขาก็ก็นำขึ้นภูเขาได้ฉนั้น” ดังนั้นแล้ว จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ระบบกฎหมายไทยมีการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งในระบบการเมืองการปกครองไทยต่อไป (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 70)

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงพัฒนาการกฎหมายว่าด้วยพรกการเมืองของไทยพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายพรกการเมืองมาแล้วจำนวน 7 ฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายหลายฉบับเช่นนี้มิได้ทำให้ระบบพรกการเมืองของไทยมีความเข้มแข็ง อีกทั้งการจัดตั้งพรรคก็ค่อนข้างยากโดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยบนบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่ากฎหมายว่าด้วยพรกการเมืองสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองเกิดปัญหาในกระบวนการจัดตั้งพรรคที่ต้องอาศัยทุนจำนวนมากในการที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทางกฎหมาย ประกอบกับได้กำหนดให้เงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองไปผูกกับการสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองถ้าไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจัดตั้งพรรคได้ ฉะนั้น จึงถือว่ากฎหมายพรกการเมืองเป็นอุปสรรคขนาดใหญ่ต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

3.2 ข้อเสนอแนะ

ควรปรับปรุงกฎหมายพรกการเมือง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรกการเมือง พ.ศ. 2560 กฎหมายพรกการเมืองของไทยควรมีระยะเวลาในการบังคับใช้ที่ยาวนานและไม่ควรยกเลิกกฎหมายบ่อยครั้ง ประกอบกับควรกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายที่มีให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เช่น ให้ประชาชนที่มีทุนจำนวนน้อยสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยได้

4. เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2566). *การยุบพรรคการเมืองตามระบบกฎหมายไทย*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศไทย*. ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2556). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2561). สัจritเป็นเกราะกำบังศาสตร์พ้อง. ใน *ความในใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2557). กฎหมายพรรคการเมืองและผลกระทบต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 6(1), 75-96.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. *วารสารนิติศาสตร์*, 36(1), 1-27.
- หยุด แสงอุทัย. (2512). *คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511*. โอเดียนสโตร์.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2010, October 15-16). Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission. In *The Venice Commission at its 84th Plenary Session*. [Symposium]. Venice.