

วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 24 กันยายน-ธันวาคม 2560

TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

พัฒนาการพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2489 – 2550

THE DEVELOPMENT OF THAI POLITICAL PARTIES UNDER

THE POLITICAL PARTY ACTS 1946 – 2007

¹จิรศักดิ์ ขำหรั่ง,²รศ.ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

¹นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ²อาจารย์ที่ปรึกษา, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail : tonggov62@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองของไทย ที่มีต่อพัฒนาการของพรรคการเมือง ศึกษาทัศนคติของผู้ร่างกฎหมายต่อบริบททางการเมือง รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองไทยและกฎหมายพรรคการเมืองในต่างประเทศที่มีส่วนในการพัฒนาพรรคการเมือง โดยผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมืองของไทยเป็นผลพวงของการทำรัฐประหาร หรือการยึดอำนาจรัฐ ที่มุ่งกำกับ ควบคุม และจำกัดบทบาทของพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองภายในประเทศให้มีการดำเนินกิจกรรมตามรูปแบบที่รัฐกำหนด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และส่งผลโดยตรงต่อพัฒนาการของพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงอีกด้วย

คำสำคัญ : พระราชบัญญัติพรรคการเมือง, กฎหมายพรรคการเมือง, พรรคการเมือง

Abstract

This research aimed to study the political party acts applicable to the developments of Thailand's political parties, political contexts, and the comparative studies of political party acts in Thailand and political party acts of Spain and Germany. The results had shown that Thailand's political party acts were the aftermath of the military coup d'e'ta to controlling and limiting the roles of political parties or political groups and to carry out activities in accordance with the prescribed formats. Those were the barriers to political participations of the people and directly affected the development of political parties.

Keywords: Political parties act, Political Parties, Politics



1. บทนำ

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งถูกตราขึ้นมาแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ แต่ละฉบับล้วนมีเนื้อหา และเจตนารมณ์ในการร่างที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองไทยในสมัยนั้น ๆ แม้เนื้อหาภายในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จะแตกต่างกันเพียงไหนก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า สิ่งที่เหมือนกันของกฎหมายพรรคการเมืองเกือบทุกฉบับคือ ความพยายามกำกับ ควบคุม และลดทอนความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศ ด้วยการจำกัดเงื่อนไขการจัดตั้ง บทบาท หน้าที่งบประมาณ และการเติบโตของพรรคการเมือง อาทิ การกำหนดจำนวนสมาชิกที่เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมือง การจำกัดงบประมาณ ข้อผูกมัด ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และบทลงโทษที่รุนแรง ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นข้อจำกัดที่ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาตนเอง และกลายเป็นสถาบันทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์

การที่ประเทศไทยมีกฎหมายพรรคการเมืองที่บัญญัติขึ้นมาเฉพาะนั้น ส่วนหนึ่งอาจมาจากความพยายามควบคุมฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในยุคเริ่มแรก

ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่มีการแปรรูปกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ไปอยู่ในรูปแบบของพรรคการเมือง โดยรัฐพยายามเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ ควบคุม จำกัด และลงโทษพรรคการเมืองมากขึ้น ซึ่งผลพวงของแนวคิดดังกล่าวได้ถูกส่งต่อผ่านกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด และบทลงโทษที่รุนแรง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง ณ ขณะนั้นด้วยว่ามีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงไร

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองแต่ละฉบับต่อพัฒนาการของพรรคการเมือง

2.2 เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ร่างกฎหมายต่อบริบททางการเมืองที่สะท้อนผ่านพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายพรรคการเมืองในต่างประเทศที่มีส่วนในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง

2.4 เพื่อเสนอขอบเขต และมาตรการทางกฎหมายพรรคการเมืองที่เหมาะสมต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทย

3. ทบทวนวรรณกรรม

หากดูนิยามของพรรคการเมืองแล้วพบว่า พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมือง



ที่จัดตั้งขึ้นตามเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดย Richard L. Kolbe ได้ให้นิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวทางสังคมที่มีความต่อเนื่องพอสมควรที่แสวงหาตำแหน่งและอำนาจในรัฐบาล โดยมีโครงสร้างหรือการจัดองค์การที่เชื่อมผู้นำในศูนย์กลางของรัฐบาลกับกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนทางการเมืองในท้องถิ่น และภายในพรรคเองมีการสร้างเอกลักษณ์และความจงรักภักดีร่วมกัน (Kolbe, R. L., 1985, P.1) นอกจากนี้ ได้มีการนิยามคล้ายกันของ William Goodman ได้อธิบายพรรคการเมืองจากคุณลักษณะของพรรคการเมืองว่า เป็นองค์กรที่สมาชิกมีลักษณะคล้ายกันเพียงพอที่จะอยู่รวมกันได้โดยมีจุดมุ่งหมายที่เปิดเผย เพื่อการชนะเลือกตั้งที่ช่วยให้สามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลโดยทำให้สามารถใช้อิทธิพล ได้ผลประโยชน์และความได้เปรียบจากการมีสิทธิอำนาจ (authority) (Goodman. W., 1960, P.8) ซึ่งโดยสรุปแล้ว พรรคการเมืองมีหน้าที่หลักในการรวบรวมผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลายของประชาชน เพื่อจัดทำเป็นนโยบายในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีเป้าหมายสูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนนิยามของกฎหมายพรรคการเมืองนั้น Müller และ Sieberer อธิบายว่า เป็นระเบียบ ข้อบังคับ ที่จัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพรรคการเมือง, ประชาชนและพรรคการเมือง และ

ผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง (Müller, W. C., & Sieberer, U., 2006, P.439)

The Constitutional Regulation of Political Parties in Post-War project โดย Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio และ Ekaterina R. Rashkova ได้สร้างหลักเกณฑ์จำแนกส่วนต่างๆเพื่อศึกษารูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน ดังนี้ Democratic principles, Rights and freedoms, Extra-parliamentary party, Electoral party, Parliamentary party, Governmental party, Activity and behavior, Identity and program, Party finance, External oversight, Secondary legislation และ Media access (Casal-Bértoa et al., 2012, P.7)

โดยการจำแนกทั้ง 12 ส่วนนี้ จะแสดงให้เห็นถึงการจำแนกจำนวนข้อบัญญัติ หรือมาตราของกฎหมายพรรคการเมือง ทำให้เห็นภาพเบื้องต้น หรือรูปร่างของกฎหมายพรรคการเมืองว่ามีทิศทางแบบใด ให้ความสำคัญกับการกำกับพรรคการเมืองในด้านใดเป็นพิเศษ เพื่อการเปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองในแต่ละฉบับได้ง่ายขึ้น

4. วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้ได้บูรณาการวิธีการศึกษาทั้ง 2 รูปแบบ คือ การวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการศึกษาวิจัย ดังนี้



4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้วิธีการจำแนก 12 โครงสร้างของเนื้อหาในกฎหมายพรรคการเมืองตามแนวคิดของ Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio และ Ekaterina R. Rashkova ที่ใช้ศึกษากฎหมายพรรคการเมืองในยุโรป (Casal-Bértoa et al., 2012, P.7) มาประยุกต์ใช้กับกฎหมายพรรคการเมืองของไทยทั้ง 6 ฉบับ และนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองไทย และกฎหมายพรรคการเมืองยุโรป เพื่อทราบความแตกต่างและปัจจัยที่เหมาะสมที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของพรรคการเมือง

4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การศึกษาบริบททางการเมืองก่อนและหลังการร่างกฎหมายพรรคการเมืองของไทยทั้ง 6 ฉบับ เพื่อทราบถึงแนวคิด และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองในแต่ละฉบับ อันส่งผลโดยตรงต่อพัฒนาการของพรรคการเมือง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนมากที่สุด

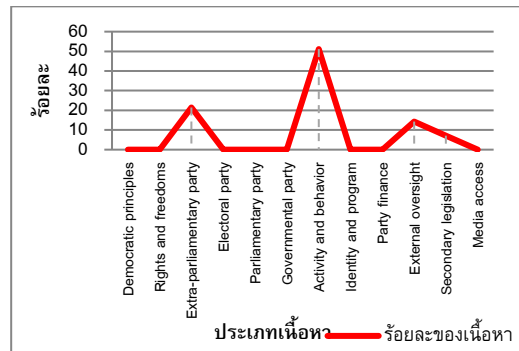
5. ผลการศึกษา

5.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

การเมืองไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ต้องเผชิญกับบรรยากาศสงครามภายในภูมิภาคอีกหลายระลอก ทั้งสงครามคอมมิวนิสต์ในจีน สงครามเกาหลี และสงคราม

เวียดนาม นำไปสู่การเพิ่มบทบาทของสหรัฐอเมริกาในรูปแบบของผลประโยชน์ทางการทหาร และเศรษฐกิจ ทำให้ไทยต้องดำเนินนโยบายอยู่ในฝั่งของโลกเสรีอย่างเต็มที่ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544, หน้า 134) รวมทั้งการยอมรับความช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ที่ไทยต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานาน ทำให้บรรยากาศทางการเมืองเริ่มเปิดออก นำไปสู่ความพยายามพัฒนาระบบประชาธิปไตยขึ้นอีกครั้ง และเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาตามมาตรา จะได้ดังนี้

แผนภูมิ 1 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2498



จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ให้ความสำคัญกับการกำหนด หรือ จำกัดรูปแบบกิจกรรม และกิจการภายในพรรคการเมืองอย่างมาก โดยมีพรรคการเมืองจดทะเบียนทั้งสิ้น 30 พรรค ซึ่งต่อมามี 2 พรรคการเมืองแจ้งเลิกพรรคตามมติที่ประชุมใหญ่ ส่วนอีก 28 พรรค ล้มสภาพตามประกาศคณะรัฐประหาร

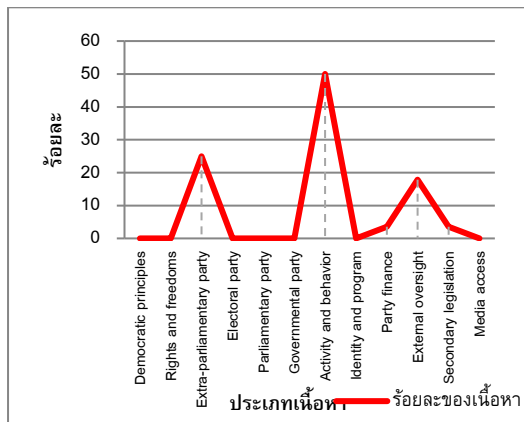


5.2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง

พ.ศ. 2511

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 โดยในมาตรา 37 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาหารายมาตรา จะได้ดังนี้

แผนภูมิ 2 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2511



จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังคงให้ความสำคัญกับการกำหนดและกำกับรูปแบบกิจการ และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง มีการลงรายละเอียดมากขึ้น โดยมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ผ่านมา สะท้อนแนวโน้มการจำกัดบทบาทของพรรคการเมืองเพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมมากขึ้น

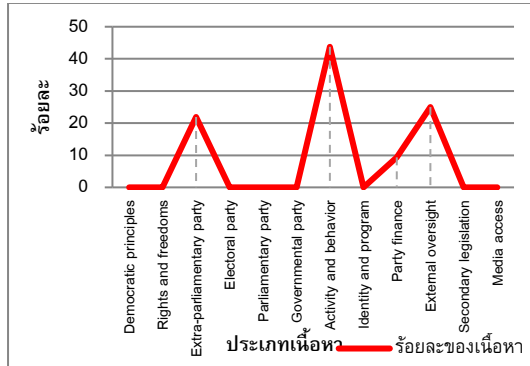
จากข้อมูลพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นทั้งสิ้น 17 พรรค นอกจากนี้ในภาพรวมยังพบอีกว่า การแจ้งจดทะเบียนพรรคการเมืองมีอัตราส่วนที่ลดลงอย่างมาก หากเทียบกับการจดทะเบียนพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ต่อมาจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้รัฐประหารรัฐบาลของตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และให้บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอันสิ้นสุดลง และจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาอีกมิได้

5.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประเทศไทยได้กลับเข้าสู่บรรยากาศของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง (ศิริบูรณ์ ณัฐพันธ์, 2541, หน้า 80) โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางกลไกสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันเสถียรภาพรัฐบาลจากการบริหารราชการแผ่นดินของผู้สมัคร ส.ส.อิสระ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ขึ้น ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาหารายมาตรา จะได้ดังนี้



แผนภูมิ 3 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2517



จะเห็นได้ว่า การกำหนดรูปแบบโครงสร้างพรรคการเมืองลดลงอย่างชัดเจน มีเพียงร้อยละ 21.87 หรือ 7 มาตราเท่านั้นที่บัญญัติถึงโครงสร้างพรรคการเมือง สอดคล้องกับส่วนของการกำกับโดยองค์กรภายนอก หรือนายทะเบียนพรรคการเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้สิ่งที่น่าสนใจ คือ เริ่มบังคับให้พรรคต้องจัดทำบัญชี งบดุล ที่ต้องมีผู้รับรองบัญชี เพื่อส่งให้นายทะเบียนพรรคตรวจสอบ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการให้ ส.ส.ทั้งหมดต้องสังกัดพรรคการเมือง และเป็นครั้งแรกของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่บัญญัติเรื่องการจัดทำบัญชี งบดุล และงบการเงินของพรรคการเมือง

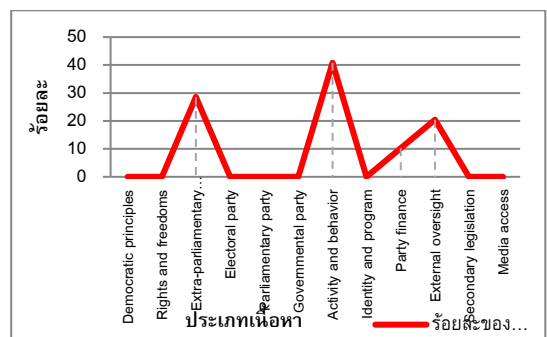
ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีพรรคการเมืองตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 กว่า 42 พรรค จาก 54 พรรค คิดเป็นร้อยละ 77.78 ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ต่อมาเมื่อ พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ ได้

เข้ายึดอำนาจการปกครองในนาม “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” พร้อมประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รวมทั้งออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 จึงเป็นผลทำให้พรรคการเมืองในขณะนั้นทั้งหมดถูกยุบ

5.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ต้องการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง มีความเข้มแข็ง และโปร่งใส ทำให้กรอบการร่างกฎหมายพรรคการเมืองถูกบีบให้พรรคการเมืองขนาดเล็กต้องลดบทบาทลง และส่งเสริมให้เกิดพรรคขนาดใหญ่ กำหนดให้พรรคต้องส่งสมาชิกพรรคสมัครรับเลือกตั้ง และจำนวนการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งขั้นต่ำ ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาตามมาตรา จะได้ดังนี้

แผนภูมิ 4 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524



จากกราฟจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนของ Activity and behavior ยังคงมีอัตราที่สูงกว่าค่าอื่น แปลว่าการจำกัดรูปแบบกิจกรรมพรรคการเมืองยังคงมีอยู่มาก รวมทั้งมีการกำหนดเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ผ่านมา ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขที่เพิ่มเข้ามาของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นำโดย พล.อ. สุนทร คงสมพงษ์ ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 20 เรื่อง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจกรรมอื่นใดทางการเมือง ซึ่งเป็นครั้งแรกของการรัฐประหารในประเทศไทย ที่ไม่มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองยังคงมีสภาพเป็นพรรคการเมืองอยู่

5.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระบุถึงกรอบในการกำหนดรูปแบบและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยระบุว่า พรรคการเมืองต้องตั้งง่าย ทำให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย ต้องมีสาขาพรรค แต่ยังคงวินัยพรรคไว้ (มาตรา 328(5)) การควบคุม

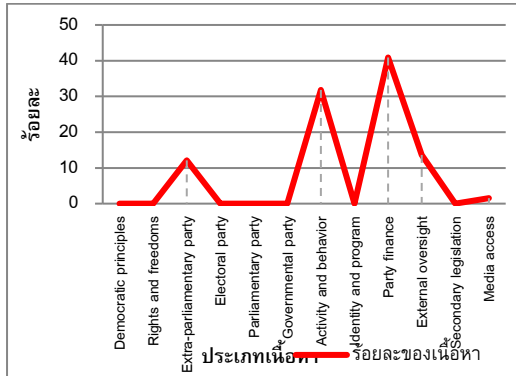
และเปิดเผยการบริจาค และบัญชีพรรค การช่วยพรรคการเมืองลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (มาตรา 113) จะทำให้พรรคการเมืองโปร่งใสรุ่งเรือง ฟังฟังนายทุนน้อยลง และไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนสำคัญของพรรคต่อไป และไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภาจนการเมืองไม่มีเสถียรภาพ (บรรดาศักดิ์ อูวรรณโณ, 2545, หน้า 52) ซึ่งในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ก็ได้ประกาศให้ใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกที่มีองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบพรรคการเมืองโดยตรงคือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาตามมาตราจะได้ดังนี้

แผนภูมิ 5 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2541



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์



จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีความโดดเด่นคือ การเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยการเงิน และการสนับสนุนโดยรัฐเข้ามา จากเดิมที่มีแค่หมวดการจัดตั้งพรรค และหมวดการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองปลอดจากนายทุน และมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพื่อความโปร่งใส โดยเปลี่ยนให้รัฐกลายเป็นนายทุนพรรคการเมืองเสียเองผ่านการสนับสนุนงบประมาณโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีจำนวนมากถึง 157 พรรคการเมือง เพิ่มขึ้นมากกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ถึง 280 เท่า หรือเพิ่มมากกว่า 101 พรรค นอกจากนี้จะเห็นว่า พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้ง่ายตามรัฐธรรมนูญจริง แต่ก็ถูกยุบได้ง่ายเช่นกัน ซึ่งในระยะเวลาที่พรรคต้องหาสมาชิกและตั้งสาขาให้ได้ตามเงื่อนไขแห่ง

มาตรา 29 รวมทั้งการจัดประชุมใหญ่พรรคการเมืองนั้น พรรคต้องใช้งบประมาณของพรรคเอง ซึ่งการสนับสนุนโดยรัฐครอบคลุมเพียงการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก และสาขาพรรคจำนวนมากเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

ต่อมามีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ที่นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินการอื่นใดทางการเมือง ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นอันสิ้นสุดไป แต่ยังคงรับรองสถานะของพรรคการเมืองอยู่

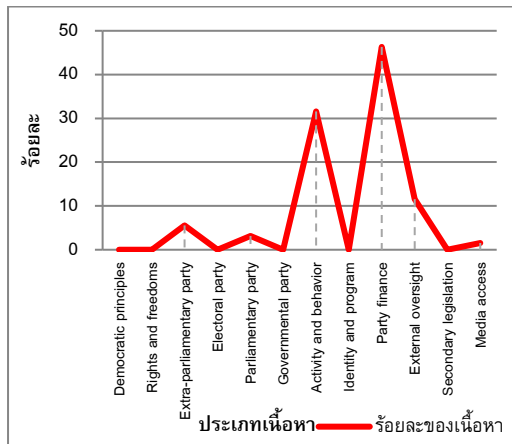
5.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ด้วยความหวังที่จะนำประเทศไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ช่วยแก้ปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐ ระบอบการเมืองต้องโปร่งใส



มีคุณธรรมจริยธรรม และเพิ่มสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ทำให้กฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นใหม่นั้นต้องสอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ดังกล่าวด้วย โดยในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับใหม่ ได้แก้ไขเพิ่มเติมจากบทบัญญัติจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นหลัก และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งเมื่อนำข้อมูลมาจำแนกเนื้อหาตามมาตราจะมีรายละเอียดดังนี้

แผนภูมิ 6 ข้อมูลโครงสร้าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2550



จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับการกำกับมาตรการด้านการเงินของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก เป็นอัตราส่วนร้อยละ 46.32 ของมาตราทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้นสูงกว่า

พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่มีอัตราส่วนอยู่ที่ร้อยละ 40.90 โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการเพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีจำนวน 183 พรรค จากการศึกษาพบว่า มีพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 26 ได้ ภายในเวลาที่กำหนด (จัดหาสมาชิก 5,000 คน และจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง 4 สาขาใน 4 ภูมิภาค ใน 1 ปี) ต้องสิ้นสภาพทั้งสิ้น 53 พรรค ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 47.75 ของการยุบเลิก และสิ้นสภาพของพรรคการเมืองทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

เปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองในต่างประเทศ

เมื่อดูอัตราส่วนเนื้อหากฎหมายที่จำแนกโดย Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio และ Ekaterina R. Rashkova จะพบว่า กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน และสเปน ย้ำถึงคุณค่าและหลักการสำคัญแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่มทางการเมือง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในกฎหมายพรรคการเมือง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2542, หน้า 91) ในส่วนของ Extra-parliamentary party กฎหมายพรรคการเมือง



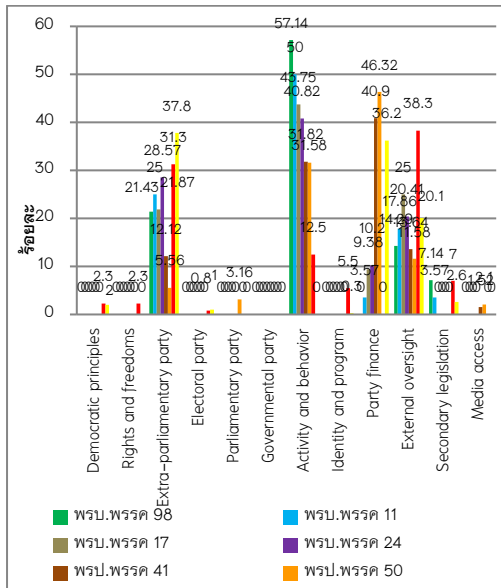
ของเยอรมัน และสเปนให้ความสำคัญมากพอ ๆ กับด้าน External oversight นั่นคือระหว่างอัตราส่วนเฉลี่ยร้อยละ 30 ซึ่งหมายความว่ากฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน และสเปนให้ความสำคัญมากในเรื่องการจัดจั้งจัดตั้งพรรคการเมือง และการบริหารงานภายในพรรคการเมือง ที่เน้นการจัดตั้งได้ง่าย การกำหนดจำนวนผู้ก่อตั้งพรรคไม่มีนัยยะสำคัญ ซึ่งจะส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงการเมืองได้ง่าย นอกจากนี้ยังส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกระดับ การประชุมไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบตายตัว หรือทางการ นอกจากนี้ ในด้านขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะทำหน้าที่เฉพาะด้าน เช่นในกรณีของสเปนที่ไม่มีการกำหนดเรื่องของ Party finance แต่แยกออกเป็นกฎหมายด้านการเงินอีกฉบับต่างหาก ซึ่งเมื่อดูกฎหมายพรรคการเมืองของไทย พบว่า การบัญญัติด้าน Extra-parliamentary party และ External oversight มีแนวโน้มอัตราส่วนที่ลดลงอย่างมาก แต่ไปเพิ่มอัตราส่วนในด้าน Party finance ที่เพิ่มสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ด้าน Activity and behavior ที่มีแนวโน้มอัตราส่วนการบัญญัติลดลงแต่ยังคงสูงมากเมื่อเทียบกับเยอรมัน และสเปน ซึ่งหมายความว่า กฎหมายพรรคการเมืองไทยมีแนวโน้มลดความสำคัญในด้านการจัดจั้งและจัดตั้งพรรคการเมือง และการตรวจสอบ หรือสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐลง

แต่ไม่ได้หมายความว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจัดจั้งจัดตั้งพรรคการเมืองจะลดลงไปด้วย เนื่องจากจำนวนมาตรายังคงมีจำนวนมากและเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ผ่านมา แต่ที่อัตราส่วนลดลงเนื่องจากผู้ร่างให้ความสำคัญกับด้านการเงิน และกิจกรรมของพรรคมากเป็นพิเศษ ดูได้จากอัตราส่วนที่ก้าวกระโดดระหว่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541, พ.ศ. 2550 ในด้านของ Activity and behavior กฎหมายพรรคการเมืองไทยมีการกำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาตามมาตราที่เพิ่มมากขึ้น กำหนดรูปแบบวิธีที่ตายตัว มีความเป็นราชการสูง ยืดหยุ่นไม่ได้ ดูได้จากการกำหนดโทษเรื่องกรอบเวลาและการดำเนินกิจการและกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งต่างจากกฎหมายพรรคการเมืองของสเปนที่กำหนดไว้ในอัตราส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ 12.5

แผนภูมิ 7 เปรียบเทียบอัตราส่วนกฎหมายพรรคการเมืองประเทศไทย เยอรมัน และสเปน



TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์



6. สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาวิจัยทั้งในรูปแบบของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ ควบคู่กับการวิเคราะห์บริบททางการเมืองและสังคม พบว่า

1. กฎหมายพรรคการเมืองของไทยเกือบทุกฉบับ ถูกร่างภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันเนื่องจากการรัฐประหาร หรือยึดอำนาจ เนื่องด้วยความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

2. กฎหมายพรรคการเมืองถูกทำให้เป็นกลไกหนึ่งในการแก้ปัญหาทางการเมืองเท่านั้น นั่นคือการจัดระเบียบกลุ่มก่อนทางการเมืองที่มีอยู่อย่างหลากหลายในขณะนั้น เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม และจัดการ ซึ่งเมื่อมีการรัฐประหารกฎหมายพรรคการเมืองก็เป็น

กฎหมายฉบับแรก ๆ ที่ถูกทำให้ล้าสมัยลง เพื่อลดสถานะและบทบาทของพรรคการเมือง

3. กฎหมายพรรคการเมืองยังคงควบคุมการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองของประชาชนเสมอมา ภายใต้การขยายฐานสมาชิกเงื่อนไขสาขา เงื่อนไขการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง เงื่อนไขบัญชี บคูล เงื่อนไขการจัดทำรายงานการดำเนินการและค่าใช้จ่าย และเงื่อนไขสมาชิกขั้นต่ำ นำมาซึ่งความยุ่งยากในการเข้าสู่ระบบการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ยังพ่วงฐานความผิด และค่าปรับกับเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อเป็นการขู่และบังคับให้รับสภาพต่อความรับผิดชอบในการผิดเงื่อนไขต่างๆเหล่านั้น

4. เงื่อนไขความรับผิดชอบทางปกครองและทางอาญาจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับ และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดโทษที่อาจได้รับจากการผิดเงื่อนไขดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น

5. จากการศึกษาพบว่าในประเทศที่มีดัชนีความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนสูง จะมีการบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองที่เอื้อต่อการเข้าถึงของประชาชนสิทธิในการเข้าถึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติในกฎหมายพรรคการเมืองเป็นเพียงการกำหนดแนวทาง และรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองของไทยต่างออกไป โดยเน้นควบคุมรูปแบบกิจกรรม



มีลักษณะความเป็นราชการ ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคของการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง

7. ข้อเสนอแนะ

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาในมิติทางรัฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบ ขอบเขต และบริบททางการเมืองของกฎหมายพรรคการเมืองไทย

เท่านั้น แต่ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือการรับรองสิทธิของพรรคการเมือง และสิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมืองของประชาชน หากมีการแก้ไขให้เป็นไปโดยธรรมชาติ (Natural Right) ให้กฎหมายเป็นเพียงการรับรองสิทธิ หรือการขยายสิทธิเท่านั้น และไม่มีผลต่อรูปแบบโครงสร้าง และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ย่อมจะส่งผลดีต่อพัฒนาการพรรคการเมือง และประชาธิปไตยในอนาคต

8. เอกสารอ้างอิง

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544). ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475 – 2500. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2545). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. สถาบันพระปกเกล้าฯ. กรุงเทพฯ : องค์การคำของครูสภา.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2542). การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ศิริบุรณ์ ธีรพันธุ์, (2541), บทบาทหนังสือพิมพ์ต่อการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต(สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Fernando Casal-Bértoa, Daniela Romée Piccio and Ekaterina R. Rashkova (2012). “Party Law in Comparative Perspective”, Party Law in Modern Europe : The Legal Regulation of Political Parties in Post-War Europe. ESRC
- Müller, W.C. and U. Sieberer (2006). Party Law, in Richard S. Katz and William Crotty (eds.), Handbook of Party Politics. London : Sage.
- Richard L Kolbe. (1985). American political parties: an uncertain future: Harper & Row.
- William Goodman. (1960). The two-party system in the United States: van Nostrand.



วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 24 กันยายน-ธันวาคม 2560

TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์



Name : Mr.Chirasak Kumron

Address : 100/15 Ladprao 83, Klongjaokhunsingh,
Wangthonglang, Bangkok

Education : Bachelor of Arts (Government), Faculty of
Political Science, Chulalongkorn University

