



บทที่ 5

บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายในการควบพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเอกภาพ เป็นกรณีศึกษา (Case Study) ที่สำคัญประการหนึ่งในทางนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ กล่าวคือ เป็นการศึกษาวิธีการเข้าสู่จุดมุ่งหมายของระบบการเมืองไทยในอันที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองใหม่ เสถียรภาพ และมีพรรคการเมืองน้อยพรรค

จากการวิจัย พบว่า พรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นมากมายในแต่ละยุคสมัยและเป็นพรรค เล็กพรรคน้อย นับตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และภายใต้กฎหมาย พรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ที่ออกมาให้อำนาจในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นลำดับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

นอกเหนือจากกฎหมายพรรคการเมือง จะมีรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายรากฐาน รับรอง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไว้ข้อหนึ่ง ซึ่งแต่ละฉบับจะกำหนดหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ไว้ คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่กล่าวถึงการรวมพรรคหรือควบพรรคการเมือง แต่ก็ไม่มียกกฎหมายฉบับใดกำหนดข้อห้ามการรวมพรรคไว้ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะเห็นได้ว่าวางเจตนารมณ์สำคัญโดยมุ่ง ส่งเสริมการเมืองระบบพรรคของไทยให้เติบโต และมีความมั่นคงเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มีจำนวนน้อยพรรค หรือต้องการขจัดความเป็นพรรคเล็กพรรคน้อย

การรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคเอกภาพนับได้ว่า เป็นหนทางประการหนึ่งที่จะทำให้
 เจตนาอันดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล แต่การรวมพรรคหรือควมพรรคดังกล่าวต้องพบกับปัญหาต่าง ๆ
 เนื่องจากยังไม่มีความหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ผู้วิจัยจึงนำมาศึกษาโดยกล่าวถึงประวัติพรรคการเมือง
 ไทยแต่ละสมัยที่ผ่านมาโดยย่อ หลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมืองแต่ละฉบับพร้อมกับบทวิเคราะห์
 ประกอบ และได้ให้ความหมายของการรวมพรรคหรือควมพรรคเอาไว้อีก ทั้งได้ยกตัวอย่างการรวม
 พรรคของพรรคการเมืองไทยบางพรรคมาศึกษาประกอบ คือ การรวมพรรคเป็นพรรคพลังสังคม
 ประชาธิปไตย จากนั้นจึงได้วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการรวมพรรคหรือควมพรรคในแง่มุมต่าง ๆ
 ที่อาจจะเกิดขึ้น และนำตัวอย่างการรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศมาเปรียบเทียบ คือ
 การรวมพรรคของมาเลเซีย และสาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งเป็นารรวมพรรคพันธมิตร โดยมีวัตถุประสงค์
 ที่จะเสนอแนะเป็นแนวทางประการหนึ่งที่พรรคการเมืองไทยอาจนำมาใช้เป็นตัวอย่างได้
 ในภายหน้า ทั้งยังได้นำหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน โดยเฉพาะบทบัญญัติให้พรรค
 เมืองสามารถรวมกับพรรคอื่นได้ ประกอบกับข้อบังคับของพรรค C.D.U. เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนว
 ทางแก้ปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้น

หลังจากนั้นจึงได้ศึกษาโดยละเอียดถึงกรณีการรวมพรรคเป็นพรรคเอกภาพ ซึ่งเกิดขึ้น
 เป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยมีพรรคการเมืองซึ่งยังคงสถานะเป็นพรรคอยู่ตามกฎหมาย
 จำนวน 4 พรรค คือ พรรครวมไทย พรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม และพรรคก้าวหน้า ได้
 แสวงหาแนวทางที่จะมารวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน หรือควมเข้าเป็นพรรคเดียวกัน ศึกษาถึง
 สถานการณ์ด้านพรรคการเมืองก่อนการรวมพรรค ซึ่งปรากฏความเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยไม่สามารถ
 ที่จะทำกิจการทางการเมืองได้เต็มที่ ขาดพลังอำนาจที่จะต่อรองพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่ง
 เป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากกว่า และเกาะกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล
 แนวความคิดในการรวมพรรคที่ประสงค์จะสร้างพลังอำนาจในการต่อรอง การทำกิจกรรมทาง
 การเมืองและบทบาทหากพรรครัฐบาล ไม่อาจบริหารประเทศต่อไปได้ จากนั้นพรรคการเมืองทั้งสี่
 จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันไว้ในวันที่ 15 ธันวาคม 2531 เพื่อแบ่งสรรตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ
 ในพรรคใหม่หลังจากรวมกันแล้ว และประกาศสัถยบันการรวมพรรคไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แสดง
 ให้เห็นถึงเจตจำนงในการรวมพรรคและประกาศต่อสาธารณะ ในวันที่ 15 มกราคม 2532

พรรคเอกภาพ ต้องพบอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ ในการรวมพรรคโดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ แต่ก็ได้แก้ไขอุปสรรคปัญหาเหล่านี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ นับตั้งแต่การตกลงกันกำหนดให้พรรครวมไทย ซึ่งมีจำนวน ส.ส.มากที่สุดเป็นพรรคหลัก ยื่นไว้เป็นฐานให้พรรคการเมืองที่เหลือเลิกพรรคมารวม พรรคการเมืองที่เหลือจึงสำรวจข้อบังคับพรรคของตนเองเพื่อยุบเลิกพรรค ซึ่งเลือกเหตุเลิกพรรคตาม มาตรา 46 (1) คือ มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง ในการนี้มีเพียงพรรคก้าวหน้าเท่านั้นที่กำหนดเหตุดังกล่าวไว้ ในข้อบังคับพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เหลือ คือ พรรคกิจประชาคม และพรรคประชาชน จึงต้องประชุมใหญ่พรรคแก้ไขข้อบังคับพรรคของตนเองใหม่ ให้มีบทบัญญัติในการเลิกพรรค จากนั้นจึงประชุมใหญ่เลิกพรรคและนำมติการเลิกพรรคดังกล่าวแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่ นายทะเบียนพรรคการเมือง โดยผู้วิจัยได้ให้ข้อสังเกตในตำแหน่งดังกล่าวพอสมควร

ภายหลังจากที่นายทะเบียนได้ส่วนเห็นชอบด้วยแล้วจึงมีคำสั่งให้เลิกพรรค และทำคำร้องนี้เสนอให้อัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เมื่อศาลแพ่งได้พิจารณาแล้วแล้ว จึงเสนอสำนวนคำร้องต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำสั่งอนุญาตให้เลิกพรรคได้ตามคำสั่งคำร้องที่ 1757-1759/2532 ลงวันที่ 14 เมษายน 2532

ต่อจากนั้นสมาชิกของพรรคการเมืองทั้งสามที่ศาลสั่งยุบเลิก ได้มาสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรครวมไทย ซึ่งเปลี่ยนชื่อและภาพเครื่องหมายพรรคใหม่เป็นพรรคเอกภาพ ในวันที่ 27 มีนาคม 2532 เกือบทั้งหมด มีเพียง ส.ส. ของพรรคประชาชน จำนวน 9 คน ที่แยกตัวออกไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย

การรวมพรรคครั้งนี้ทำให้พรรคเอกภาพกลายเป็นพรรคใหญ่มีคะแนนเสียงมากเป็นอันดับสองรองลงมาจากรัฐชาติไทย โดยในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการรวมพรรคที่กล่าวข้างต้นต้องพบกับความเสี่ยงภัยต่อความไม่สำเร็จและอุปสรรคอยู่ตลอดเวลา โดยเกรงว่าหากเจ้าหน้าที่คือ นายทะเบียนจะไม่ดำเนินการให้ โดยอ้างสาเหตุหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อเป็นการหน่วงเหนี่ยวให้ล่าช้าแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้การรวมพรรคไม่สำเร็จได้ อีกทั้งการดำเนินการในขั้นตอน

ต่าง ๆ ได้ถูกเลื่อนไปหลายครั้งจนหลายฝ่ายเข้าใจว่าไม่มีทางรวมได้สำเร็จ แต่พรรคเอกภาพก็สามารถยื่นเค้าโครงพรรคเหล่านี้ได้ อันนับเป็นลิมิตใหม่ในทางการเมือง

การรวมพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค ให้เป็นพรรคเอกภาพก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องทบทวนตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการสร้างสรรค์ระบบพรรคการเมืองไทยว่า บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้มีการรวมพรรคหรือไม่ อย่างไร

จากการวิจัยในการควมพรรคหรือรวมพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นพรรคเอกภาพนี้ ผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาตามกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ดังต่อไปนี้

1. ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติให้มีการรวมพรรคไว้โดยเฉพาะ
2. หากพรรคการเมืองต้องการเลิกพรรคเมื่อมาควบเข้าด้วยกันหรือรวมกัน จะอาศัยเหตุใดในการเลิกพรรค ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46
3. หากพรรคการเมืองอาศัยเหตุแห่งการเลิกพรรคตามที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้ ตั้งที่บัญญัติในมาตรา 46 (1) ถ้าหากบางพรรคที่มารวมกันไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้จะทำการใด
4. ข้อบังคับพรรคการเมืองดังกล่าวจะมีผลผูกพันสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็น ส.ส. หรือไม่ เป็น ส.ส. ขนาดไหน เพียงไร
5. วิธีการเลิกพรรค จะต้องทำอย่างไร องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย
6. จะมีหนทางประการใดเพื่อป้องกันมิให้ ส.ส. ของพรรคที่จะเลิกไปขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
7. จำเป็นหรือไม่ที่ ส.ส. ของพรรคการเมืองที่ยุบเลิกไปแล้วจะต้องไปสมัคร เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่กำหนดตกลงกันไว้ตั้งแต่แรกที่จะรวมกัน และหากมีสมาชิกผู้แทนราษฎรบางคนแยกตัวออกไปสมัคร เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น จะมีมาตรการป้องกันอย่างไร

8. การจัดการทรัพย์สินของพรรคการเมือง ภายหลังจากยุบเลิกเพื่อไปรวมกันจะต้องทำอย่างไร

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขประกอบปัญหา ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยเพิ่มเหตุแห่งการเลิกพรรคการเมืองให้รวมถึงการเลิกพรรคไม่รวมถึงการเลิกพรรคเพื่อไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นได้ และให้มีบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกล่าวถึงการรวมพรรคหรือควบพรรคไว้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลกลั่นแกล้งหรือหน่วงเหนี่ยวให้ล่าช้า อันอาจเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านต้องสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายรัฐบาลมีอิทธิพลเหนือนายทะเบียนพรรคการเมือง ควรแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยเพิ่มบทบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถรวมกับพรรคอื่นได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เสรีภาพที่จะรวมกันหรือควบเข้ากันได้ ส่วนในรายละเอียดนั้นสุดแล้วแต่จะตกลงหรือกำหนดกันเอง โดยแต่ละพรรคการเมืองย่อมมีข้อบังคับพรรคกำหนดไว้แตกต่างกันไป อาจบัญญัติไว้ในข้อบังคับพรรคก็ได้ เพราะหากกำหนดไว้ให้มีลักษณะแน่นอนแล้วจะเป็นการรัดรอนเสรีภาพดังกล่าว และจะเป็นการฝ่าฝืนต่อธรรมชาติทางการเมือง ดังเช่น ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน ค.ศ. 1967 หมวด 2 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"(1) พรรคการเมืองต้องมีตราสารและโครงการ ปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร องค์กรในระดับภูมิภาคสามารถปฏิบัติงานในส่วนของตนได้ตามตราสารที่กำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับอำนาจขององค์กรในระดับที่สูงขึ้นไป

(2) ตราสารต้องมีข้อความในเรื่องต่อไปนี้.... ฯลฯ

1. มติสมาชิกของพรรคและกระบวนการที่จะพึงต้องปฏิบัติ เพื่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคเห็นควรให้ยุบพรรค หรือองค์กรของพรรคในระดับภูมิภาค หรือควบพรรคเข้ากับพรรคอื่น ๆ ตามมาตรา 9 วรรค 3...."

2. สำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงที่จะรวมพรรคกัน โดยแยกตัวออกไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น นอกเหนือจากที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ในเรื่องนี้มีประมวลความเห็นที่แตกต่างกันได้เป็น 2 ประการ คือ

ความเห็นประการที่ 1 เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มเหล่านี้ เป็นผู้ไม่มีความมั่นคงในอุดมการณ์ ไม่รักษาอุดมการณ์เดิมของตนเองและพรรคการเมือง ในการที่จะดำเนินงานทางการเมืองรวมเป็นพรรคเดียวกัน เป็นนักการเมืองที่สมควรได้รับการตำหนิในฐานะเป็นผู้ไร้อุดมการณ์ และฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ในอันที่จะส่งเสริมพรรคการเมืองไทยให้เป็นพรรคการเมืองใหญ่มีเสถียรภาพ

ความเห็นประการที่ 2 เห็นว่า ควรให้อิสระแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากศาลมีคำสั่งเลิกพรรคการเมืองแล้วในการไปหาพรรคการเมืองสังกัดได้โดยเสรี ภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด เนื่องจากเป็นเสรีภาพในทางการเมืองของบุคคลที่จะสังกัด หรือเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ได้ ไม่ควรไปริดรอนเสรีภาพ ทั้งนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับไว้

ผู้วิจัย มีความเห็นเป็นการส่วนตัวโดยเห็นว่า ไม่ควรบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งศาลมีคำสั่งเลิกพรรคต้องเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมพรรคหรือควบพรรค โดยนี้เฉพาะ เนื่องจากการขัดต่อเสรีภาพในทางการเมืองของบุคคล ส.ส. จึงอาจเข้าสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดก็ได้ หากเห็นว่ามีความตรงกับความคิดเห็นของตนเอง ดังนั้นจึงเห็นด้วยกับความเห็นประการที่สอง

3. เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ และเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ผู้วิจัยเห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการรวมพรรคการเมืองขึ้นใหม่เป็นอีกหมวดหนึ่งภายหลังจากบทบัญญัติในหมวดการเลิกพรรคการเมือง ดังนี้

หมวด 3 ทวิ

การรวมพรรคการเมือง

มาตรา 49 ทวิ

"พรรคการเมืองอาจเลิกหรือยุติบทาหลง เพื่อไปรวมกันหรือควบเข้ากันได้ด้วยการมีมติจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค และให้กรรมการบริหารพรรคแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา 49 ตร

"พรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคการเมืองขึ้นไป อาจรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกันโดยมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

การรวมเป็นพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง อาจเป็นการรวมกับพรรคการเมืองที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนไว้แล้วตาม มาตรา 23 หรืออาจรวมกันเพื่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ก็ได้

มาตรา 49 จัตวา

"ในกรณีรวมกันเพื่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ให้ผู้แทนของพรรคการเมือง ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมืองมีจำนวนเท่ากัน ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากำหนด ชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง แนวนโยบายพรรคการเมือง และที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง"

มาตรา 49 เบญจ

"ในกรณีที่เป็นการรวมพรรคการเมืองกับพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนไว้แล้วนั้น ให้พรรคการเมืองที่รวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคการเมือง โดยนำความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ตร มาตรา 49 จัตวา มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา 49 ฉ.

"เมื่อพรรคการเมืองรวมกันตาม มาตรา 49 ตี ให้ที่โล่งและทรัพย์สินของพรรคการเมือง
แต่ละพรรคที่มารวมกัน โอนไปเป็นของพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือของพรรคการเมืองที่
พรรคการเมืองอื่นมารวม แล้วแต่กรณี

พรรคการเมืองใหม่นี้ย่อมได้ ไปทั้งสิทธิ และความรับผิดชอบที่มีอยู่แก่พรรคเดิม
อัน ได้มาควบ เข้ากันนั้นทั้งสิ้น"