



บทที่ 3

การรวมพรรคการเมืองกับปัญหาทางกฎหมาย

1. ความหมายของการรวมพรรคการเมือง

คำว่า รวมพรรค หรือ ควบพรรค ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ ว่า Amalgamation ซึ่งแปลว่า รวมกัน ควบกัน ผสมกัน¹ อธิบายเป็นภาษาอังกฤษว่า

Union of Different Races, or diverse elements, societies, unions, associations or corporations, so as to form a homogeneous whole or new body; interfusion, intermarriage, consolidation Merger coalescence; as, the amalgamation of Stock²

แปลได้ว่า การผสมผสานของเชื้อชาติที่แตกต่างกัน องค์ประกอบที่หลากหลาย สังคม สภา สมาคม หรือบริษัทต่าง ๆ เพื่อที่จะจัดตั้งให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือรูปแบบใหม่ และคำที่มีความหมายเดียวกันดังกล่าวที่น่านำมาพิจารณา คือ คำว่า Merger ซึ่งมีคำอธิบายเป็นภาษาอังกฤษว่า

¹ สอ เศรษฐบุตร, New Model English-Thai Dictionary (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 21.

² Black, Henry Campbell, M.A., Black's Law Dictionary. (U.S.A. : West Publishing Co., 1979) : p. 72.

The fusion or absorption of one thing or right into another, generally spoken of a case where one of the subjects is of less dignity or importance than the other here the less important ceases to have an independent existence ³

แปลความได้ว่า การร่วม หรือการผสมผสานกันของสิ่งหนึ่ง หรือสิทธิไปเป็นอย่างอื่น โดยทั่วไปกล่าวถึงการหลอมรวมกันของสิ่งที่มีค่าสำคัญน้อยกว่า หรือมากกว่าเข้าด้วยกัน เป็นองค์กรอิสระ หรือหน่วยเดียว

สำหรับคำว่า "รวม" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า "เข้าด้วยกัน เอาเข้าด้วยกัน" ⁴

และคำว่า "ควบ" หมายความว่า เอารวมเข้าเป็นอันเดียวกันหรือเข้าคู่กัน เช่น ควบเชือก ควบด้วย สอบควบ กินยาควบกัน ⁵

จากคำแปลและความหมายเหล่านี้ พอที่จะอนุมานความหมายของการรวมพรรคการเมือง ได้ว่า หมายถึง การที่พรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปรวมตัวกันหรือควบเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน ทั้งนี้โดยการสลายองค์กร หรือความเป็นพรรคการเมืองเดิมลงและจัดตั้งองค์กรในพรรคการเมืองขึ้นใหม่

³ Henry Campbell, Black's Law Dictionary. p. 891.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2525) : 669.

⁵ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมไทย, หน้า 172.

โดยปกติการรวมพรรคการเมืองอาจทำได้ 2 ประการคือ

1. รวมตัวเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน
2. รวมกลุ่มพรรคการเมืองเป็นพรรคแนวร่วม หรือพรรคพันธมิตร

1. การรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคเดียวกัน หมายถึงการที่พรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไป ตกลงที่จะรวมตัว หรือควบเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน โดยสลายพรรคเดิมหรือองค์กรของพรรคเดิมลง และจัดตั้งขึ้นในพรรคใหม่ที่รวมกัน ทั้งนี้ความเป็นพรรคการเมืองเดิมต้องสิ้นสุดลงตามกฎหมาย กลายเป็นพรรคการเมืองใหม่ อาจจะใช้ชื่อเดิมหรือชื่อใหม่ก็ได้แล้วแต่

ตัวอย่างของการรวมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคเดียวกัน ได้แก่ กรณีของการรวมพรรคพลังใหม่ กับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นพรรคพลังสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นพรรคพลังสังคมนิยมประชาธิปไตย ส่วนกรณีการรวมพรรคเป็นพรรคเอกภาพนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

การรวมพรรคกรณีพรรคพลังสังคมนิยมประชาธิปไตย

เกิดขึ้นจากการรวมพรรคหรือควบพรรคเข้าด้วยกันระหว่างพรรคการเมือง 2 พรรค คือ

1. พรรคพลังใหม่ ซึ่งในระยะนั้นมีนายชัชวาลย์ ชมภูแดง รักษาการหัวหน้าพรรค
2. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ในระยะนั้นมีนายชาญ แก้วชูไส รักษาการหัวหน้าพรรค

ภูมิหลังในการรวมพรรคเป็นพรรคพลังสังคมนิยมประชาธิปไตย

ก่อนการรวมพรรคการเมืองนั้น พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย โดยมี พันเอกสมคิด ศรีสังคม เป็นหัวหน้าพรรค ต้องประสบความยุ่งยากทางการเมือง เนื่องจากไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

ส่วนพรรคพลังใหม่ ผลปรากฏจากการเลือกตั้ง ปี 2529 พรรคได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวน 185 คน แต่ได้รับเลือกตั้งเพียง 1 คน คือนายเรวุฒิ จินดาพล ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นความตกต่ำของพรรค

แนวความคิดในการรวมพรรค

การรวมพรรคการเมือง เกิดจากผู้บริหารพรรคทั้งสอง กล่าวคือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคพลังใหม่ ต่างมีความเห็นร่วมกันว่า ทั้งสองพรรคต่างเป็นพรรคที่มีแนวนโยบายทางการเมืองอันมีลักษณะเป็นไปในทางสังคมนิยมเหมือนกัน ดังนั้น หากมีการรวมพรรคกัน ได้ก็ย่อมทำให้เกิดศักยภาพในการดำเนินกิจการทางการเมืองได้ดีขึ้น⁶

ดังนั้น ในวันที่ 7 ตุลาคม 2530 พรรคพลังใหม่ โดยคณะกรรมการบริหารพรรคได้มีมติเห็นชอบให้มีการรวมกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นไม่มีสภาพเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายแล้ว⁷ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อประสานงานกับคณะกรรมการของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย เพื่อดำเนินการรวมพรรคการเมืองต่อไป

⁶ ศรีสุชา นามแฝง "พลังสังคมนิยมประชาธิปไตย : จากอดีตถึงปัจจุบัน" สารพลังสังคมนิยม (ตุลาคม 2533) หน้า 2.

⁷ สัมภาษณ์ นายชาญ แก้วชูใส ประธานคณะกรรมการดำเนินการเพื่อก่อตั้งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย, วันที่ 26 เมษายน 2534

วิธีการรวมพรรค

พรรคหลังใหม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ก่อนที่จะรวมพรรคภายใต้หลัก 3 ประการ คือ

1. ควรมีการทำกิจกรรมร่วมกันเป็นประจำ
2. แต่ละพรรคควรจัดการปัญหาภายในพรรคของตนให้เป็นที่ยอมรับโดยทำให้สมาชิกของทั้งสองฝ่ายยอมรับอย่างจริงจังที่จะรวมกัน
3. การรวมกันในทางความเป็นจริงจะต้องเป็นไปภายหลังข้อ 1 และข้อ 2 สัมฤทธิ์ผล^๘

ภายหลังจากนั้นพรรคการเมืองทั้งสองได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเพื่อรวมพรรคร่วมเจรจาต่อรองมา เมื่อได้ตกลงเห็นชอบในการรวมพรรคเดียวกันหมดแล้ว จึงมีการประกาศปฏิญญาร่วมกัน^๙ โดยมีใจความตอนหนึ่งว่า

ด้วยเหตุนี้ทั้งสองพรรคจึงได้ตกลงที่จะผนึกรวมกันเป็นพรรคเดียวภายใต้ชื่อของ "พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย" ในการประชุมสมัชชาพรรคหลังใหม่ ครั้งที่ 6 ซึ่งแท้ที่จริงเป็นการประชุมสมัชชาร่วมกันระหว่างพรรคสังคมประชาธิปไตยกับพรรคหลังใหม่ และพร้อมกันนั้นก็ได้มีการตั้งปณิธานอันแน่วแน่อย่างน้อย 4 ประการ ในการทำพรรคต่อไปให้รุ่งเรือง คือ

ประการแรก จะทำให้พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองของบุคคลที่รักชาติ รักประชาธิปไตย รักความเป็นธรรม และศรัทธาในอุดมการณ์สังคมนิยมประชาธิปไตยทุกหมู่เหล่า ไม่ว่าจะเป็นปัญญาชน เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน นิสิตนักศึกษา คนยากจน ฯลฯ โดยทุกคนสามารถจะเป็นเจ้าของพรรค ร่วมเสนอแนะ ร่วมสร้างสรรคกับพรรคได้อย่างเต็มที่ไ้ไม่มีการปิดกั้น

^๘ คำกล่าวรายงานของหัวหน้าพรรค รายงานการดำเนินงานของพรรคที่ผ่านมา เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาพรรค วาระที่ 1 หน้า 4.

^๙ สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ชมภูแดง หัวหน้าพรรคพลังสังคมประชาธิปไตย วันที่ 23 เมษายน 2534

ประการที่สอง จะทำให้พรรคพลังสังคมประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ทันสมัย เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยไม่จมอยู่กับความเพ้อฝัน และความเบี่ยงเบนธรรมอีกต่อไป ทั้งอุดมการณ์ นโยบายของพรรคจะถูกนำเสนออย่างเป็นรูปธรรมแทนคำพูดที่สละสลวย และบรรดาวิถีวิธีการเมืองของพรรคก็จะต้องมีการคิดค้นและนำไปปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นด้วย

ประการที่สาม จะทำให้พรรคพลังสังคมประชาธิปไตยเป็นพรรคมวลชนที่เต็มไปด้วยชีวิตชีวา มีมวลชนให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังถูกกดขี่ขูดรีด และถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่ โดยจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของพรรคให้สามารถรองรับมวลชน และกำหนดหน้าที่รับผิดชอบงานทางการเมือง งานการจัดตั้ง และงานทางความคิดของพรรคให้เป็นจริงเป็นจังขึ้น

ประการที่สี่ จะทำให้พรรคพลังสังคมประชาธิปไตยเป็นพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับในทางสากลขึ้นมาอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสันนิบาตสังคมนิยมสากล¹⁰

เนื่องจากพรรคพลังใหม่มีสภาพเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย เพราะสามารถส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในปี 2531 ได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาฯ ส่วนพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยไม่มีสภาพเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถส่งผู้สมัครได้ตามเกณฑ์ดังกล่าว แต่ยังคงเป็นพรรคการเมืองอยู่โดยพฤตินัย ในการรวมพรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการโดยให้สมาชิกของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเข้าสมัครเป็นสมาชิกของพรรคพลังใหม่ทั้งหมด และพรรคพลังใหม่ได้เปลี่ยนชื่อและภาพเครื่องหมายพรรคใหม่ในชื่อ "พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย" โดยมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า "The Social Democratic Force Party"¹¹ ในการประชุมสมัชชาพรรค ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2531 และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ดังต่อไปนี้

¹⁰ เอกสารของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

¹¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง "พรรคพลังใหม่เปลี่ยนแปลงชื่อพรรค ภาพเครื่องหมายพรรค ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ คณะกรรมการบริหารพรรคและนโยบายของพรรค", ราชกิจจานุเบกษา, 89 (1 มิถุนายน 2531) : 3

หัวหน้าพรรค นายชัชวาลย์ ชมภูแดง

- รองหัวหน้าพรรค
1. นายก้าน ปานช่วย
 2. นายเจลีศว พิศลบุต
 3. นายบรรลือ ชำนาญกิจ
 4. นายพุม ไปรามวงศ์
 5. นายสมปอง ศรีชุมพวง

เลขาธิการ นายอินสอน บัวเขียว

- รองเลขาธิการ
1. นายจุล ชัยนิพนิจนรชาติ
 2. นายสมพล จีระพัฒน์
 3. นายประดับ มนุรัชฎา
 4. นายไสว ร่มรื่น

- กรรมการบริหาร
1. นายคุณชัย ธนาชีวิต
 2. นายต๋นย ถาวร
 3. นายนราธิป อนันตสุข
 4. นายปฏิวัติ นนทะนะนำ
 5. นางสาวรัศมี เพ็ญสุข
 6. นายสมชาย ช่วยเกลี้ยง
 7. นายสมชาย แสนคำก้อน
 8. นายอรุณ สุชาติ
 9. นายเอกชัย ชูติพงศ์

ที่ตั้งพรรค 52 ถนนลูกหลวง ตลาดจันทน์ประเวศรเทเวศน์ เขตดุสิต กรุงเทพฯ

โทร. 281-9882 ¹²

การรวมพรรคการเมืองของพรรคพลังสังคมนิยมประชาธิปไตย จึงเป็นการรวมพรรคหรือ
 ความพรรคโดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524¹³
 โดยการประชุมใหญ่สามัญพรรค เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ชื้อบังคับพรรค และเลือกตั้งคณะกรรมการ-
 การบริหารพรรคใหม่ โดยไม่มีปัญหาในเรื่องข้อกฎหมายที่จะต้องให้ศาลฎีกามีคำสั่งเลิกพรรคใดพรรค
 หนึ่งเสียก่อนแต่ประการใด เนื่องจากมีพรรคการเมืองที่ต้องตามกฎหมายในขณะรวมพรรคเพียง
 พรรคเดียว คือพรรคพลังใหม่ เมื่อรวมพรรคแล้วจึงเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นพรรคพลังสังคมนิยม

2. การรวมกลุ่มพรรคการเมืองเป็นแนวร่วมพรรคพันธมิตร หมายถึง การที่
 พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคซึ่งมีนโยบาย และอุดมการณ์หรือแนวทางที่คล้ายกันมารวมกลุ่มประสาน
 การทำงานร่วมกันทางการเมืองในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามแต่จะกำหนดตกลงกัน การประสาน
 และร่วมมือกันนั้นอาจเป็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง เช่น การจัดสรรจำนวนบุคคลลงสมัคร
 รับเลือกตั้ง การกำหนดพื้นที่เขตหาเสียงเลือกตั้ง การจัดสรรผลประโยชน์ภายหลังการเลือกตั้ง
 รวมไปถึงการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในการจัดตั้งรัฐบาล

ข้อแตกต่างระหว่างการรวมพรรคกรณีนี้ คือ พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่เข้ามารวมกัน
 ยังคงลักษณะความเป็นพรรคอยู่ตามกฎหมาย มิได้สลายตัวเข้าเป็นองค์กรเดียวกันดังกรณีแรกอาจมี
 การจัดตั้งองค์กรกลางร่วมกัน หรือกำหนดให้พรรคหนึ่งพรรคใดเป็นผู้นำก็ได้ ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน

การรวมพรรคนั้นมิตร ในการเลือกตั้งพรรคต่าง ๆ อาจจะตกลงกันกำหนดตัวผู้ที่จะให้
 เข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ โดยพรรคที่หลีกเลี่ยงไม่ให้ส่งคนของตัวเองเข้าสมัครแข่งขัน
 ด้วย รับรองช่วยเหลือสนับสนุนด้วยประการต่าง ๆ เช่น ช่วยในการรณรงค์หาเสียง ขอร้องให้

¹³ รายละเอียดของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

สมาชิกของพรรคและผู้นิยมพรรคของตน ร่วมกันออกเสียงให้ อาจตกลงแบ่งเขตกันหรือแล้วแต่จะพิจารณาเห็นว่า เขตใดควรเป็นคนของพรรคใดจึงจะเหมาะสมที่สุดก็ได้ ทั้งนี้เพื่อรวมกำลังกันเอาชนะพรรคอื่น ๆ ซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้าม

การรวมพรรคพันธมิตรลักษณะที่กล่าวนี้ มีตัวอย่างให้เห็นในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งจะได้กล่าวให้เห็นในเรื่องการรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศ

ฉะนั้น การรวมพรรคการเมืองโดยทั่วไปจึงไม่มีกฎเกณฑ์วางไว้ตายตัวว่าควรจะรวมกันอย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องทำความตกลงกันเองตามโอกาส เพื่อเป็นการผูกมัดและควบคุมการรวมกันให้เป็นไปโดยแน่นอนพอสมควร หรือเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพรรค

การรวมพรรค อาจจะเป็นการตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร คล้ายรูปสัญญาผูกมัดกันไว้ อาจจะมีการประชุมร่วมกันแล้วมีการจดบันทึกรายงานการประชุม จากนั้นตรวจลงนามร่วมกัน หรือหลังเสร็จสิ้นการประชุมอาจจะออกแถลงการณ์ร่วมกันก็ได้ ทุกฝ่ายจะต้องโอนอ่อนผ่อนปรนตามกัน การรวมพรรคนั้นขึ้นกับเหตุการณ์และปัจจัยต่าง ๆ การรวมพรรคต่าง ๆ เข้าด้วยกันนั้นจะเป็นไปได้ดีหรือไม่ขึ้นกับปัจจัยมากมาย ที่สำคัญคือ โครงสร้างของพรรค ตำแหน่งหรือฐานะของพรรคชนชั้นกรรมเนียมที่เคยยึดถือสืบเนื่องกันมา ลักษณะจิตใจแต่ละบุคคล

พรรคการเมืองหลายพรรค อาจจะรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน เช่น เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง เพื่อจัดตั้งรัฐบาล เพื่อได้เสียงข้างมากในรัฐสภา หรือเพื่อเป็นฝ่ายค้านต่ออำนาจรัฐบาล อาจจะรวมกันชั่วคราวหรือตกลงรวมกันโดยมีระยะเวลา หรือถาวรก็ได้

2. วิเคราะห์ข้อกำหนดในการรวมพรรค

การรวมพรรคการเมืองของไทย ประสบกับอุปสรรคในปัญหาข้อกำหนด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายระบุหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน ทั้งในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงเห็นได้ว่า หากพรรคการเมืองหลายพรรคต้องการรวมตัวเข้าด้วยกัน ย่อมเป็นปัญหาข้อกำหนดอย่างมาก เจื่อนไซเรื่องนี้จึงถือเป็นดัชนีชี้ขาดจุดเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการแห่งระบบพรรคการเมืองไทย ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์รายละเอียดให้เห็นต่อไป

การรวมพรรคการเมืองนั้นจะมีทางเป็นไปได้เพียงใด จำเป็นต้องศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเสียก่อน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเลิกพรรค ซึ่งก่อนที่พรรคใดจะไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น พรรคการเมืองนั้นจะต้องเลิกพรรคของตัวเองเสียก่อน ในการเลิกพรรคจะมีหลักเกณฑ์ประการใดนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46

1. มีเหตุต้องเลิก ตามข้อบังคับพรรคการเมืองนั้น ๆ ซึ่งในข้อนี้เป็นเรื่องภายใน โดยเฉพาะของแต่ละพรรคการเมือง ที่จะกำหนดข้อบังคับพรรคของพรรคตนไว้อย่างไร ประการใดบ้าง จึงจะถือเป็นเหตุแห่งการเลิกพรรคการเมืองนั้น
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาค ทั้งนี้เป็นเวลาติดต่อกันหกเดือน
3. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้
4. มีคำสั่งศาลสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตาม มาตรา 48
5. ไม่ดำเนินภารกิจให้เป็นไปตาม มาตรา 31 หรือ มาตรา 32 ¹⁴

¹⁴ โปรดดูรายละเอียดของมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ในภาคผนวก

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติเรื่องการเลิกพรรคการเมืองโดยละเอียด พรรคการเมือง อาจเลือกสาเหตุแห่งการยุบพรรคได้ในทุกอนุมาตรา ตั้งแต่อนุมาตรา 1 ถึง 5 ซึ่งผู้วิจัยจะแยกชี้ให้เห็นปัญหาบางอนุมาตรา กล่าวคือ

อนุมาตรา 1 หากเราจะเลิกพรรคโดยอ้างว่า พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถที่จะ ปฏิบัติตามข้อบังคับพรรค หรือธรรมนูญพรรคได้อีกต่อไป หรือตามอนุมาตรา 5 หรืออนุมาตรา 2 มีสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาค เป็นเวลาต่อเนื่องกัน 6 เดือน ซึ่งประเด็นนี้หากสมาชิกของพรรคคัดค้าน และแสดงหลักฐานการเป็นสมาชิกว่ายังคงอยู่ก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ ถ้าหากบุคคลเหล่านี้ไม่ต้องการ ให้พรรคการเมืองของตนเข้าร่วมกับพรรคอื่น แต่การจะอาศัยเหตุตามอนุมาตรา 3 ในข้อที่ไม่ส่ง หรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ ย่อมไม่ใช่ข้อที่จะใช้ได้ ในขณะที่ดังกล่าว เนื่องจากการเลือกตั้งได้ผ่านพ้นไปแล้ว และโดยสภาพความเป็นจริงก็ย่อมทำให้ ฐานะแห่งความเป็นพรรคการเมืองสูญสิ้นไปไม่อาจที่จะรวมพรรคกันได้ ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

สำหรับข้อกฎหมายตามอนุมาตรา 4 ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตามมาตรา 48 ซึ่งนับเป็นข้ออ้างที่จะไม่มีพรรคการเมืองใดเลือก กล่าวคือ มาตรา 48 วรรคแรก บัญญัติว่า

"เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตาม มาตรา 47 หรือได้ รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตาม มาตรา 47 ให้แจ้งต่ออธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้อง เพื่อให้ศาลฎีกา มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว"

การจะอาศัยคำสั่งของศาล เพื่อเป็นเหตุให้มีการเลิกพรรคการเมืองนั้น ต้องมีหลักฐาน แน่ชัดว่า พรรคการเมืองนั้นกระทำการตาม มาตรา 47 ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 47 เพื่อพรรคการเมืองกระทำการดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิก

(1) กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ

(3) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41

จึงเห็นได้ว่า การขอให้ศาลมีคำสั่งเลิกพรรคตาม มาตรา 46 อนุมาตรา 4 นี้ เป็น อันตรายต่อพรรคตลอดจนผู้บริหารพรรคการเมืองนั้นด้วย คงจะไม่มีพรรคการเมืองใดนำมาใช้ เพราะนอกจากจะได้รับการพิจารณาให้ยุบเลิกพรรคจากศาลอย่างแน่นอนแล้ว ยังเป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา และขัดต่อรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และ องค์พระมหากษัตริย์อีกด้วยในขณะเดียวกัน

ฉะนั้น ถ้าหากพิจารณาถึงเหตุแห่งการยุบเลิกพรรคการเมืองเพื่อการรวมพรรค ก็ ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการรวมพรรคในแต่ละครั้ง ได้ในบางกรณี

หากเรากลับมาพิจารณาถึงเงื่อนไขแห่งการยุบพรรค หรือเลิกพรรคอีกประเด็นหนึ่ง คือ การเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ใน มาตรา 46 อนุมาตรา 1 ย่อมหมายถึงว่า ทุกพรรคการเมืองจะต้องมีข้อบังคับหรือธรรมนูญพรรคไว้ข้อหนึ่งว่าด้วยการเลิกพรรค ว่าสามารถ กระทำได้เมื่อใด โดยประการใดบ้าง ซึ่งเท่าที่ผู้วิจัยได้พิจารณาดูรายละเอียดของข้อบังคับ พรรคการเมืองของไทยทุกพรรคแล้วพบว่า บางพรรคอาจกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ บริหารพรรค บางพรรคก็กำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ของพรรค บางพรรคก็ใช้ทั้งมติ กรรมการบริหาร และที่ประชุมใหญ่พรรค แตกต่างกันไป

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา ปรากฏว่า เคยมีการร้องขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบพรรคการเมืองโดยเหตุที่ พรรค ไม่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง กึ่งหนึ่งตามจำนวน ส.ส. ที่พึงมีได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 95 เพียงสาเหตุเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาตามมาอีกว่า หากเลือกใช้เหตุผลแห่งการเลิกพรรคตาม มาตรา 46
อนุมาตรา 1 นี้ โดยเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง การเลิกพรรคครั้งนี้จะต้องอ้างเหตุผล
ในการเลิกพรรคได้หรือไม่ เพียงไร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาหนึ่งนำมาพิจารณา

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขแห่งการยุบพรรค หรือเลิกพรรคอีกประเด็นหนึ่งว่า การขอเลิก
พรรคจะต้องทำประการใด และองค์กรใดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในประการสุดท้ายนั้น ย่อมเป็นที่ทราบ
โดยทั่วไปว่า จะต้องกระทำโดยการทำคำร้องยื่นต่อศาลแพ่ง การร้องขอให้ศาลสั่งยุบเลิก
พรรคการเมือง มีวิธีการที่แตกต่างไปจากกรณีการร้องขอในคดีอื่น ๆ ทั่วไป กล่าวคือ พนักงาน
อัยการเท่านั้น เป็นผู้มีสิทธิร้องขอได้ บุคคลอื่นใดหาอาจที่จะร้องขอให้ศาลสั่งยุบเลิกพรรคได้ไม่
และต้องยื่นคำร้องนั้นต่อศาลแพ่งเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นศาลพิเศษสำหรับการดำเนินคดี
บางชนิดโดยเฉพาะ จะยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลอื่นมิได้ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะสั่งให้
ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นหรือไม่ อยู่ที่ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดชั้นสูงสุด โดยศาลแพ่งต้องส่งสำนวน
การไต่สวนพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมกับความเห็นเสนอต่อศาลฎีกา และศาลฎีกาจะเป็นผู้วินิจฉัย
ว่า สมควรจะให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นหรือไม่

เหตุที่กฎหมายบัญญัติวิธีการพิจารณาและวินิจฉัยกรณีนี้เป็นกรณีพิเศษ ต่างจากคดีทั่วไป
ก็เพราะการสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่าคดีธรรมดา เนื่องจากเป็นเรื่องที่
เกี่ยวข้องความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

อนึ่ง เงื่อนไขแห่งการยุบพรรคหรือเลิกพรรคในกรณีดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาขึ้น
มาอีกประเด็นหนึ่งว่า หากมีการขอเลิกพรรค ตามมาตรา 46 อนุมาตรา 4 จะพบว่าเมื่อพรรคสำคัญ
อีกประการหนึ่ง คือ นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องสอบสวนให้ได้ความจริงว่ามีเหตุอันสมควร
หรือไม่ เหตุนั้นเป็นตามมาตรา 46 ในอนุมาตราหนึ่ง มาตราใดหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการสร้างปัญหา
หนักใจให้กับนายทะเบียนพรรค เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำที่จะต้อง
สนองนโยบายและความประสงค์ของฝ่ายรัฐบาล ตามวิถีทางทางการเมืองที่แน่นอนไว้มิว่าจะเป็นไป
ในทางใด เพราะพระราชบัญญัติพรรคการเมืองระบุไว้ว่า ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการ

สอบสวน และยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เพื่อส่งให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่มีพฤติกรรม
เข้าตามเงื่อนไขของกฎหมายพรรค จึงน่าจะเป็นไปได้ว่า หากนายทะเบียนพรรค พิจารณา
เห็นว่าเหตุตามคำขอของพรรคการเมืองดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายที่กำหนดไว้
นายทะเบียนก็อาจไม่ดำเนินเรื่องต่อไป หรือยุติคำร้องไว้ที่ตนได้ อันเป็นผลให้พรรคการเมืองที่
ร้องขอขึ้นยังไม่อาจยุบเลิกได้ในขณะนั้น เมื่อยุบเลิกไม่ได้ก็ย่อมไม่สามารถที่จะไปรวมกับพรรคการเมือง
เมืองอื่นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงทางที่จะเป็นไปได้ในการยุบเลิกพรรคการเมืองเพื่อที่
จะมารวมเป็นพรรคการเมืองใหม่ที่ใหญ่ขึ้นนั้นหากกระทำได้โดยอาศัยเงื่อนไขดังกล่าวใน มาตรา
46 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยเฉพาะในเรื่องของการยุบพรรค กระทำ
โดยสมบูรณ์จนถึงขั้นตอนที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลใช้บังคับ
แล้ว ปัญหาที่ตามมาอีก คือ การเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง พรรคใดพรรคหนึ่งโดยเร็ว
เพื่อป้องกันการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส.

เนื่องจาก เมื่อศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521
มาตรา 94 ได้กำหนดเป็นการบังคับไว้ว่าผู้ที่สมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะ
ต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว มิฉะนั้นไม่มีสิทธิลง
สมัคร หรือไม่อาจเป็นผู้แทนราษฎรได้ และหากขาดจากสมาชิกภาพของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด
ส.ส. ผู้นั้นก็จะหมดสิ้นสมาชิกภาพของ ส.ส. โดยทันทีตาม มาตรา 103 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน
ที่บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ....."

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก
มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง
และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้นำจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง
ที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออก หรือพรรคการเมือง
มีมติ....."

เหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมี 2 กรณี คือ

1. ลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่
2. คณะกรรมการบริหารและ ส.ส. ของพรรคมีมติขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น

ฉะนั้น ส.ส. ทุกคนจึงต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเสมอ หรือที่เรียกว่า "สส. ต้องสังกัดพรรค" จะเป็นอิสระโดยไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดหาได้ไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งสมาชิกภาพของ ส.ส. เป็นสิ่งที่ควบคู่กับสมาชิกภาพของพรรคการเมืองด้วย ถ้าออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคก็ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยในขณะเดียวกัน

หมายความว่า ส.ส. ทุกคนจะย้ายพรรคหรือเปลี่ยนพรรคมิได้เลย เพราะถ้าจะออกจากพรรคเดิมเมื่อใดก็ขาดจากการเป็น ส.ส. ทั้งนี้โดยไม่มีโอกาสไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น¹⁵

แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้ว เราจะพบว่า มีอยู่เพียงกรณีเดียว ที่ ส.ส. อาจจะไปเปลี่ยนพรรคจากพรรคที่ตนเคยเป็นสมาชิกนั้น ไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ได้โดยไม่สูญเสียสมาชิกภาพการเป็น ส.ส. คือ กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่แต่เดิม กรณีนี้ ส.ส. ผู้นั้นมีสิทธิจะย้ายไปขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในกำหนดระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองเดิมที่ตนสังกัดอยู่ และหากไม่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ส.ส. ผู้นั้นจึงจะสูญเสียสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 (9)

¹⁵ วิชัย ตันตกุลานันท์ "ยุบพรรคเพื่อรวมพรรคแห่งหรือ", สยามรัฐ (9 เมษายน 2532) : 3

กรณีเป็นข้อที่น่าพิจารณาว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้ ส.ส. ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ยุบเลิกไปตามคำสั่งศาลนั้น จะต้องไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองตามที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนหน้าหรือไม่ จึงไม่เป็นการจำเป็นว่า ส.ส. ซึ่งพรรคของตนถูกยุบเลิก จะต้องไปสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคที่ตกลงนัดหมายกันไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ อาจจะเป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือกฎหมายเปิดโอกาสให้เนื่องจากเป็นเสรีภาพในทางการเมืองไม่ต้องการบังคับ ดังนั้น จึงมีปัญหาตามมาว่า ส.ส. เหล่านั้นอาจจะไปสมัครขอเข้าเป็นสมาชิกของพรรคอื่นนอกจากที่ตกลงกันไว้ได้ ทำให้การรวมพรรคไม่เป็นผลสำเร็จ กลายเป็นการยุบพรรคเพื่อแตกแยกพรรคได้ในที่สุด

ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 (7) ที่กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนพรรคการเมืองด้วยการลาออกจากพรรคเดิมของตนไม่ว่าจะลาออกเพื่อไปเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคอื่นหรือเพื่อการใดก็ตาม ย่อมขาดจากสมาชิกภาพ ส.ส. ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพื่อไม่ต้องการให้ ส.ส. ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคเปลี่ยนพรรคได้แต่ในทางกลับกัน การยุบพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2524 กลับไม่มีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนพรรค

นอกจากนั้น หากพิจารณาไปในอีกประเด็นหนึ่งว่า การยุบเลิกพรรคการเมืองเพื่อรวมกันเป็นพรรคการเมืองใหม่เพียงพรรคเดียว น่าจะไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับดังกล่าวด้วยเหตุผลว่า ประชาชนผู้เลือกตั้งสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนต้องการให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาฯ มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือให้ความยินยอมให้ทำเช่นนั้นแต่อย่างใด เพราะไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันว่าประชาชนให้ความเห็นชอบด้วย¹⁶ เนื่องจาก การยอมให้ ส.ส. เปลี่ยนพรรคการเมืองได้ตามชอบใจ ย่อมจะเกิดผลเสียต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตย อาจทำให้เกิดการซื้อขายเสียงกัน หรือการขายตัวของ ส.ส. ทำได้ง่าย ซึ่งถือว่า

¹⁶ ประจวบ ทองอุไร "มติยุบพรรคกับปัญหาที่อาจตามมา" สยามรัฐ (16 กุมภาพันธ์

พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากด้วยวิธีดังกล่าว ย่อมไม่เป็นที่พึงปรารถนา เพราะไม่ถือว่าเป็นเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของผู้ปกครองประเทศอย่างแท้จริง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การรวมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคเดียวกัน ต้องประสบปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวข้างต้นนี้ พรรคเล็กพรรคน้อยต่าง ๆ ก็อาจเลือกใช้วิธีการอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถช่วยพัฒนาระบบพรรคให้มีความเข้มแข็งขึ้นได้อีกประการหนึ่ง วิธีการนั้น คือ การรวมตัวกันเป็นพรรคพันธมิตร โดยต้องให้การรวมตัวของพรรคการเมืองดังกล่าวมีความต่อเนื่อง และมีระยะเวลาพอสมควร วิธีนี้มีทางเป็นไปได้ง่ายที่สุด โดยพรรคใหญ่ ๆ ที่เคยร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลน่าจะได้ร่วมกันหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อจะได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมต่อไป หากได้รับคะแนนเสียงในจำนวนที่มากพอ ซึ่งวิธีการรวมตัวเช่นนี้อาจเป็นขั้นแรกของการพัฒนาพรรคการเมืองไทย แต่ก็อาจมีปัญหาทางปฏิบัติหลายประการ เช่น การแบ่งเขตสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป ¹⁷

3. การรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศ

การรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศ ผู้วิจัยจะขอนำเรื่องการรวมพรรคการเมืองของมาเลเซีย และเยอรมัน ซึ่งเป็นการรวมพรรคพันธมิตร มาเป็นตัวอย่างเป็นเปรียบเทียบให้เห็นสำหรับเป็นแนวทางประการหนึ่งซึ่งพรรคการเมืองไทยอาจนำไปเป็นตัวอย่างปฏิบัติ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับพรรคการเมืองได้เป็นอย่างดี

¹⁷ สุจิต บุญบงการ "ระบบพันธมิตรกับการพัฒนาพรรคการเมืองไทย" สยามรัฐสัปดาห์

3.1 การรวมพรรคการเมืองของมาเลเซีย

การตั้งพรรคการเมืองของมาเลเซียทำได้ตาม มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติไว้ในเรื่อง เสรีภาพแห่งการรวมตัวเป็นสมาคม โดยรวมไว้ในเสรีภาพแห่งการพูด การประชุม ว่า

- (1) ภายใต้อำนาจของวรรค 2, 3 และ 4
 - (ค) พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม หรือกลุ่มต่าง ๆ
- (2) รัฐสภาอาจออกกฎหมายกำหนด

1 (ค) ข้อจำกัดสิทธิที่ระบุไว้ในข้อ 1 (ค) ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี

(3) ข้อจำกัดสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม หรือกลุ่มต่าง ๆ ดังระบุไว้ในข้อ 1 (ค) อาจกำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายการศึกษาได้ ¹⁸

สำหรับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมาเลเซียจะต้องจดทะเบียน และอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการทะเบียนสมาคมของมาเลเซีย

ก่อนที่จะกล่าวถึงการรวมพรรคในมาเลเซีย ผู้วิจัยจะกล่าวโดยย่อถึงสภาพทั่วไป และพื้นฐานสังคมของมาเลเซียก่อน มาเลเซียมีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา รัฐบาลผสมทำหน้าที่ปกครองประเทศโดยผ่านการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาเลเซียมีประชากรแตกต่างกันและเข้ากันได้ยาก 3 เชื้อชาติใหญ่ ๆ คือ

1. ชาวมลายู
2. ชาวจีน
3. ชาวอินเดีย

¹⁸ Malaysia Federal Constitution The Government Printer with the authority of the Commissioner of Law. (Kuala Lumpur : Semennaning Malaysia, 1979), pp. 29. โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก

การศึกษาถึงพรรคการเมืองมาเลเซีย จึงเป็นการศึกษาถึงการรวมกลุ่มของชนแต่ละเชื้อชาติเพื่อแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ โดยชาวมลายูอ้างสิทธิความชอบธรรม และความเหมาะสมของตนในฐานะ ภูมิบุตร ซึ่งเป็นชนเจ้าของถิ่นเดิมและมีเป็นส่วนใหญ่ ในกรณีจะเป็นผู้นำด้านนี้เหนือคนเชื้อชาติอื่น

ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองของประเทศ จึงเป็นศูนย์รวมของการสนับสนุนของแต่ละเชื้อชาติ และต่างดำเนินงานไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้สนับสนุนอย่างแท้จริง มีผู้กล่าวว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ของมาเลเซียถือกำเนิดจากการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านการยึดครองของญี่ปุ่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งขณะนั้นมาเลเซียตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษเพื่อเรียกร้องเอกราชที่สมบูรณ์¹⁹

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง ได้เกิดขบวนการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินการต่อสู้ และเรียกร้องการปกครองตนเองจากอังกฤษ โดยกลุ่มชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย ทั้ง 3 กลุ่มเชื้อชาติ ได้รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองในชื่อของ พรรคพันธมิตร (Alhiance) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 จึงได้เปลี่ยนชื่อจากพรรคพันธมิตรมาเป็น "พรรคแนวร่วมแห่งชาติ" (National front) มีพรรคอัมโน (UMNO) เป็นแกนหลัก โดยรวมพรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในสหพันธ์ และตัวแทนของเชื้อชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ เป็นการขยายจากพรรคพันธมิตรเดิมซึ่งประกอบด้วย พรรคอัมโน (UMNO : United Malays National Organization - พรรครวมชาติมลายู) พรรค เอ็ม ไอ ซี (MIC : Malaysian Indian Congress - สหัชชาอินเดียมลายู) ไปรวมกับพรรคการเมืองของรัฐต่าง ๆ รวมทั้งในมาเลเซีย ตะวันออก คือ รัฐซาบฮ์ และซาราวักด้วย²⁰

¹⁹ กระมล ทองธรรมชาติ และคนอื่น ๆ ผู้รวบรวม พรรคการเมืองต่างประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักประพันธ์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 168-169.

²⁰ สุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา. การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย (กรุงเทพมหานคร : 2531), หน้า 398.

พรรคแนวร่วมแห่งชาติ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลในปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองย่อย ๆ จำนวน 13 พรรค รวมตัวกันอยู่ ดังนี้

1. พรรค UMNO (United Malays National Organization) เป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของมาเลเซีย เป็นพรรคตัวแทนของชาวมลายูเชื้อชาติมาเลย์ (มลายู) มีนโยบายชาตินิยมมลายู สมาชิกของพรรคส่วนใหญ่เป็นเชื้อสายของสุลต่านเจ้าผู้ครองรัฐต่าง ๆ และชนชั้นสูงในสังคม เป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์การพรรคที่ดีที่สุดและมีอิทธิพลมากที่สุด ในบรรดาพรรคที่ชอบด้วยกฎหมายของมาเลเซีย พรรคนี้มีอิทธิพลอยู่แถบ 4 รัฐ ทางตอนเหนือ
2. พรรค M.C.A. (Malaysian Chinese Association) เป็นพรรคตัวแทนของชาวมลายูเชื้อชาติจีน ซึ่งเป็นตัวแทนของชาวจีนผู้ประกอบการใหญ่ ๆ เท่านั้น มิใช่เป็นตัวแทนของชาวจีนทั้งหมดในประเทศ นโยบายหลักของพรรคนี้ คือ การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวจีนในมาเลเซียกับชาวมลายู พยายามสนับสนุนให้ชาวจีนมีสิทธิเท่าเทียมกับชาวมลายู ตลอดจนช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวจีนด้วย พรรคนี้มีเสียงสนับสนุนอยู่แถบ 5 รัฐทางตอนใต้ ซึ่งเป็นรัฐที่มีชาวจีนอาศัยอยู่มาก
3. พรรค M.I.C (Malaysian Indian Congress) เป็นพรรคตัวแทนของชาวมลายูเชื้อชาติอินเดีย มีนโยบายส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างชาวอินเดียในมาเลเซียกับชาวมลายู รวมทั้งการช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวอินเดียในมาเลเซียด้วย พรรคนี้มีเสียงสนับสนุนอยู่แถบ 5 รัฐ ทางตอนใต้ของคาบสมุทรมลายู ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชาวอินเดีย
4. พรรค Sabahe Alliance สาขาของพรรค Alliance ในรัฐซาบฮ์ พรรคนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่า USNO (United Sabah National Organization) เป็นพรรคตัวแทนของคนมลายู
5. พรรค Sarawak Alliance สาขาของพรรค Alliance ให้รัฐซาราวัก พรรคนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่า PPBB (Parti Pesaka Bumiputra Bersatu of Sarawak) เป็นพรรครวมมลายู จีน และดัยก
6. พรรค SUPP (Sarawak United People's Party) พรรคของคนจีน
7. พรรค GRM หรือ Gerakan (Gerakan Rakyat Malaysia) พรรคของคนจีน

8. พรรค PPP (People's Progressive Party of Malaysia) พรรคของคนจีน และอินเดียน
9. พรรค SNAP หรือ Sarawak National Party พรรคของพวกดัก
10. พรรค PBS จากรัฐซาบาร์ (เข้าร่วมเมื่อเดือนมิถุนายน 1986)
11. พรรค PPDS จากรัฐซาราวัก (เข้าร่วมกับพรรคแนวร่วมแห่งชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน 1986)
12. พรรค Berjasa มีอิทธิพลอยู่แถบรัฐกลันตัน
13. พรรค HAMIM (Hizbul Muslimin) เพิ่งเข้าร่วมเมื่อเดือนมิถุนายน 1986 ²¹

3.1.1 การจัดองค์กรและนโยบาย

พรรคอัมโน จัดตั้งองค์กรพรรค ดังนี้

ประธานพรรค มี 1 ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง
รองประธานพรรค มี 1 ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง
ผู้ช่วยประธานพรรค มี 5 ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง

กรรมการบริหารพรรคหรือคณะกรรมการสูงสุด 20 ตำแหน่ง และอีก 3 ตำแหน่งมาจากการแต่งตั้ง คือ

เลขาธิการพรรค

เหรัญญิก

ประชาสัมพันธ์

²¹ อรอนงค์ เปรมะสกุล, ดนัย ทองใหญ่ และวุฒิศักดิ์ ลากเจริญทรัพย์ การเมืองเอเซีย 2 (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้). (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์, 2531), หน้า 273-274.

การจัดรูปองค์กรของพรรค UMNO อยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีจำนวน 30 คน โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร และรองหัวหน้าพรรค เป็นรองประธาน คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารนี้มีหน้าที่ในการตราระเบียบต่าง ๆ ของพรรคขึ้นใช้บังคับ เลือกสมาชิกของพรรคเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งและ ดำรงรักษาไว้ซึ่งวินัยของพรรค อำนาจ 1 ใน 3 ของคณะกรรมการบริหารรวมทั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ในสำนักงานนี้แต่งตั้งโดยประธานพรรค ส่วนที่เหลือรวมทั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของประธานและ รองประธานพรรค ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งประชุมปีละ 2 ครั้ง พรรคอัมโนมี สาขาพรรคประจำอยู่ทุกรัฐ ในทุกเขตเลือกตั้งจะมีแผนกเด็กและสตรีของพรรคประจำอยู่ด้วย

พรรค UMNO ได้มีการปรับปรุงองค์การของพรรคเมื่อปี ค.ศ. 1959 และ 1960 โดยให้สำนักงานใหญ่ของพรรคควบคุมสาขาของพรรคที่ประจำตามรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มากขึ้น

พรรคอัมโน จัดตั้งขึ้นโดยมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. เพื่อก่อให้เกิดความสามัคคีเป็นปึกแผ่นของชาติ ในสังคมหลากหลาย วัฒนธรรมและเชื้อชาติ

2. เพื่อเร่งรัดให้เกิดความก้าวหน้าทางพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียมกันในการสร้างชาติ

วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ได้รับการคุกคามจากความตึงเครียดเรื่องเชื้อชาติ และจะก่อให้เกิดผลที่เป็นปฏิปักษ์ ต่อความมั่นคงของระเบียบการการเมือง และส่วนรวม พรรค UMNO จึงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องลดการส่งเสริม และให้ประโยชน์ต่อชาวมลายูเชื้อสายจีน ซึ่งใช้เป็นเสมือน สิ่งที่น่าไปสู่ชุมชนของคนหลายเชื้อชาติ ²²

²² Frederice M. Bulg, Ed. Malaysia : a country study Foreign Area Studies the University. (New York : Government Printing Office, 1985), p. 187.

สมาชิกของพรรคนี้ส่วนใหญ่เป็นคนที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวผู้มีความซำญฉลาด สมาชิกพรรคจะอยู่ภายใต้นโยบายและการชี้นำของสมัชชาสูงของพรรค และคณะกรรมการการประสานงานพรรคคณะกรรมการประจำ คณะกรรมการแบ่งสรรพรรค และคณะกรรมการประจำสาขาพรรค เหล่านี้ต้องได้รับการกำหนดและแต่งตั้งโดยหน่วยงานที่แตกต่างกันไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ต่าง ๆ ในทางการเงิน เศรษฐกิจ สวัสดิการสังคม การศึกษา สัญชาติ แรงงาน วัยรุ่นเด็กและสตรี ²³

ในด้านการเงิน พรรคมีรายได้จากค่าบำรุงสมาชิก เงินที่มีอยู่บริจาคมให้ และรายได้จากการลงทุนในกิจการต่าง ๆ

ในระยะต้นปี ค.ศ. 1984 พรรค UMNO เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ และได้รับเลือกตั้งมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ผู้กมนโยบายสูงสุดของพรรคมาจากคณะกรรมการบริหาร จำนวน 27 คน ซึ่งรวมถึงประธานพรรค รองประธาน และผู้ช่วยประธานพรรคอีก 5 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี จากผู้แทนสมัชชาพรรคซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของพรรค

การประชุมใหญ่ประจำปีของพรรค จะมีสำหรับพิจารณาในปัญหาที่ใหญ่พอสมควร โดยการประชุมสมาชิกระดับสูงของสมัชชาพรรค ซึ่งเป็นสมาชิกที่มีตำแหน่งคณะรัฐมนตรีปกครองประเทศด้วย เรื่องที่สำคัญที่ต้องผ่านพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ คือ การจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของสหพันธ์ระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (NF) การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ²⁴

²³ Ibid., p. 221.

²⁴ Ibid., p. 220.

พรรคอัมโน จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานความร่วมมือระหว่างกัน และขณะเดียวกันจะต้องสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำของพรรค ได้รับการผูกมัดที่จะต้องป้องกันรักษาฐานะของชาวมลายูเป็นพิเศษ โดยพิจารณาได้จากการจ้างงานของรัฐบาลการรับราชการ การศึกษา ภาษา การอนุญาตพิเศษสำหรับการธุรกิจสิทธิในการประกอบธุรกิจบางอย่าง และนโยบายการถือครองที่ดิน²⁵

นโยบายหลักซึ่งเป็นภาระของพรรค อีกประการหนึ่ง คือ พรรคต้องเผยแพร่วัฒนธรรมและสัญชาติของชาวมลายูเลเซียน ในระหว่างหลายเชื้อชาติที่ต่างกัน ส่งเสริมศาสนาอิสลาม เรียกร้องให้จงรักภักดีต่อพระเจ้า มีความซื่อสัตย์ ภักดีต่อกฎระเบียบของรัฐ มีความยุติธรรม และมีวินัยการทบทวนตนเองอีกครั้งในนโยบายต่างประเทศ และการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ²⁶

พรรคพันธมิตร หรือพรรคแนวร่วมแห่งชาติ ซึ่งมีพรรคอัมโน (UMNO) เป็นผู้นำ ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมปกครองประเทศมาเลเซียมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 จนถึงปีปัจจุบัน (ค.ศ. 1990) รวมเป็นระยะเวลาจนถึง 33 ปี โดยในครั้งแรกได้รวมพรรคใหญ่จำนวน 3 พรรค คือ

1. พรรค UMNO (United Malasia National Organization) ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคสมัยเริ่มตั้งซึ่งอยู่ในระหว่างการยึดครองของญี่ปุ่น คือ Dato Ohn Bin Ja afa ต่อมา เขาได้แยกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ ในชื่อพรรคอิสระภาพแห่งมลายู (Independence Malaya Party = I.M.P.) และพรรคนครา (Nagara Party) ตมู อับดุลย์ ราห์มาน

²⁵ Ibid., p. 220.

²⁶ Ibid., p. 221.

จึงดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคสืบมาซึ่งเขาได้เป็นผู้นำในการเรียกร้องอิสระภาพ และทำให้มาเลเซียได้รับเอกราชสำเร็จ จึงได้รับยกย่องมาก เมื่อลาออกจากตำแหน่ง ตนกู อับดุล ราซัค จึงดำรงตำแหน่งแทน หัวหน้าพรรคคนต่อมา คือ ดาโต๊ะ อูสเซนดี ออนัน และคนปัจจุบัน คือ ดร.มหาเฮร์ โมฮัมหมัด โดยผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค UMNO ทุกคนจะได้รับตำแหน่งนายก-รัฐมนตรีของประเทศโดยปริยาย เพราะพรรคนี้เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลในแต่ละครั้ง

2. พรรค M.C.A (Malayan Chinese Association) พรรคนี้ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1949 โดยเริ่มแรกนั้นเน้นนโยบายในด้านอาชีพมากกว่ากิจกรรมทางการเมือง ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ผู้นำพรรคได้เริ่มเปลี่ยนเพราะเห็นว่าชาวจีนจะต้องเข้าร่วมในกิจการทางการเมือง เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาวจีนในประเทศ ผู้ก่อตั้งพรรคนี้ คือ Dato Tan Cheng Lock ผู้ซึ่งริเริ่มกิจการสวนยาง และเป็นผู้นำกลุ่มชาวจีนในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาปี ค.ศ. 1958 Dr. Lim Chong Eu ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคแทน เขาจบการศึกษาวิชาแพทยศาสตร์จากอังกฤษ ได้ร่วมงานกับ Pato Sir Henty Hau Shik Lee ซึ่งเป็นบุคคลชั้นหัวหน้าคนหนึ่งที่เข้าร่วมก่อตั้งพรรคพันธมิตร UMNO-MCA ขึ้น แต่ในปี ค.ศ. 1959 Dr. Lim และ Lee ต่างลาออกจากพรรค เพราะเกิดการขัดแย้งกับ ตนกู อับดุล ราห์มาน ในปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกของพรรค M.C.A ซึ่งจะเป็นตัวแทนของพรรคพันธมิตร สัมครรับเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1959 และปัญหาเรื่องนโยบายทางด้านการศึกษา การลาออกของบุคคลทั้งสองทำให้พรรคพันธมิตรตกอยู่ในภาวะยุ่งยาก จนกระทั่งเมื่อ Tan Siew Sin บุตรชายของ Dato Tan Cheng Lock ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลของพรรคพันธมิตร ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคเมื่อปี ค.ศ. 1961 จึงได้มีการปรับปรุงพรรค M.C.A. ครั้งใหญ่ ทำให้เกิดผลดี โดยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งผู้แทนระดับท้องถิ่นถึง 8 รัฐ เมื่อกลางปี ค.ศ. 1962

3. พรรค M.I.C (Malayan Indian Congress) พรรคนี้ได้เข้าร่วมในพรรคพันธมิตร (Alliance) เมื่อปี ค.ศ. 1955 โดยมี Dato V.T. Sombonthan ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค และเป็นรัฐมนตรีร่วมในรัฐบาลผสมของพรรคพันธมิตร

3.1.2 เหตุผลของการรวมพรรค

การที่พรรค M.C.A และพรรค M.I.C เข้าร่วมเป็นพรรคพันธมิตรด้วยกับพรรค UMNO เนื่องจากเล็งเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยโคดเดียว นั้นจะไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะทั้งสองพรรคจะไม่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเลย เนื่องจากเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อย การไม่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลจะทำให้สิทธิของชาวจีนและชาวอินเดียถูกทอดทิ้ง แต่การเข้าร่วมกับพรรค UMNO ทำให้ได้มีโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งเป็นประโยชน์ในการที่จะได้คอยคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของชนเชื้อชาติของตน ส่วนพรรค UMNO เองก็ได้รับประโยชน์จากการที่ทั้งสองพรรคเข้าร่วมให้การสนับสนุน เพราะจะได้รับการสนับสนุนจากชาวจีนและชาวอินเดีย ซึ่งจะให้ฐานของรัฐบาลมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

3.1.3 การจัดองค์กรภายในพรรคพันธมิตร

ในการรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคพันธมิตร ซึ่งในระยะแรกเกิดจากการรวมพรรคการเมือง 3 พรรคดังกล่าวนี้ ได้มีการจัดองค์กร โดยจัดรวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน มีสภาเรียกว่า Alliance National Council ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากพรรคต่าง ๆ ดังนี้

สมาชิกพรรค UMNO จำนวน 16 คน

สมาชิกพรรค MCA จำนวน 16 คน

สมาชิกพรรค MIC จำนวน 6 คน

คณะกรรมการบริหารแห่งสภานี้ จะประกอบด้วย

สมาชิกจากพรรค UMNO จำนวน 6 คน

สมาชิกจากพรรค MCA จำนวน 5 คน

สมาชิกจากพรรค MIC จำนวน 3 คน

คณะกรรมการบริหารดังกล่าวมีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดนโยบาย และเลือกสมาชิกในพรรคต่าง ๆ เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในฐานะตัวแทนของพรรคพันธมิตร (Alliance) ในการเลือกตั้งระดับชาติ แต่ในทางปฏิบัติผู้ได้รับตำแหน่งหัวหน้าพรรคเป็นผู้ตัดสินใจ ในปัญหาสำคัญ ๆ เอง ²⁷

3.1.4 นโยบายของพรรคพันธมิตร

เมื่อพรรคการเมือง 3 พรรคดังกล่าว มารวมกันเป็นพรรคพันธมิตร ถึงแม้ว่าเมื่อแต่ละพรรคมีนโยบายเป็นของตนเอง แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า นโยบายของ 3 พรรคนั้น ไม่ขัดแย้งกันในหลักการใหญ่ ส่วนที่ขัดแย้งบ้างก็มีความพยายามที่จะประนีประนอมกัน ซึ่งส่วนใหญ่ ก็ได้รับผลดี แต่อาจจะมีปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้อยู่บ้าง คือ ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติ ที่ยังคงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องมาจนถึงปัจจุบันนี้

นโยบายร่วมที่สำคัญของพรรคพันธมิตร (Alliance) ในฐานะรัฐบาล ก็คือ มุ่งที่จะรวมประชากรของประเทศ ซึ่งมีทั้งชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย โดยให้มีความสามัคคีเพื่อให้เกิดหลักในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจน การต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์

นโยบายของพรรคพันธมิตรในปี 2519 พอสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. จะรักษาความกลมเกลียวระหว่างชนเชื้อชาติต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้น เป็นพลเมืองของมาเลเซีย ซึ่งได้แก่ ชาวมลายู จีน และอินเดีย และนโยบายเสรีนิยมต่อต้าน คอมมิวนิสต์

²⁷ กระทบ ทองธรรมชาติ, ผู้รวบรวม และคนอื่น ๆ พรรคการเมืองต่างประเทศ,

2. ต้องการให้ภาษามาเลย์ เป็นภาษาราชการแต่เพียงภาษาเดียว
3. ในการบริหาร จะสนับสนุนบุคคลสัญชาติมาเลเซียเข้ารับราชการ
ในตำแหน่งต่าง ๆ แทนชาวต่างประเทศ
4. ปรับปรุงระบบการศึกษาของชาติให้พอเพียงกับความต้องการของ
ประชาชน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน
5. สนใจอย่างแรงกล้าต่อฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน
6. ขยายกิจการสาธารณสุข และสังคมสังเคราะห์ โดยเฉพาะในส่วน
ภูมิภาค
7. ในด้านเกษตรกรรม ส่งเสริมการเพาะปลูกพืชผลที่เป็นประโยชน์
ในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะยาง และส่งเสริมให้กสิกรมีที่ดินเพาะปลูกของตนเอง
8. ในด้านการต่างประเทศ จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศ
ต่าง ๆ บนพื้นฐานอันกว้างขวาง โดยอาศัยการอยู่ร่วมกันโดยสันติเป็นสำคัญ และไม่ต้องคำนึงถึงพื้นฐาน
แห่งลัทธิการเมืองที่ประเทศเหล่านั้นยึดถือปฏิบัติอยู่ ²⁸

พรรคการเมืองของมาเลเซียที่เกิดจากการรวมพรรคกันในครั้งนี้ นับว่า
เป็นปริบทที่สำคัญในการดำเนินกิจการทางการเมืองของประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเกิดผลที่ดีใน
การปกครองและการบริหารประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่า โดยปกติในโลกนี้ถ้าหากว่ารัฐบาลที่มาจาก
พรรคการเมืองหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งมักจะ ไม่เกิดความมั่นคง และไม่ประสบผลสำเร็จ แต่แปลกที่
มาเลเซียประสบความสำเร็จอันเนื่องจากการรวมพรรคหลายพรรคเข้าด้วยกัน นับได้ว่าเป็นรัฐบาล
ที่มีความเข้มแข็ง ประสบความสำเร็จเรื่อยมานับแต่ได้รับเอกราช ²⁹

²⁸ คณะนักศึกษาโรงเรียนสงครามจิตวิทยา รุ่นที่ 19 คณะที่ 5, การศึกษาพื้นที่ :
มาเลเซีย. (โรงเรียนสงครามจิตวิทยา รุ่นที่ 19 คณะที่ 5 เสนอผลงาน เมื่อมกราคม 2519),
หน้า 54.

²⁹ ประณต นันทิกยะกุล , การเมืองเอเซีย : อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์.
(กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 96.

3.1.5 บทบาทของพรรคพันธมิตร

พรรคพันธมิตร (Alliance) ซึ่งเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นพรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National front) มีบทบาทในการดำเนินนโยบายทางการเมืองในลักษณะประนีประนอมพยายามที่จะประสานประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกพรรค ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะให้ชนชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย สามัคคีปรองดองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อความมั่นคงของชาติ ตลอดจนการดำเนินนโยบายในด้านการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ก็เป็นไปในลักษณะที่จะให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพื่อความร่วมมือในทางวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เห็นได้จากความพยายามในอันที่จะก่อตั้งสมาคมระหว่างชาติในภูมิภาคนี้ เช่น สมาคมอาสาเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างประเทศก็พยายามที่จะใช้มาตรการโดยสันติวิธีเพื่อระงับปัญหาความขัดแย้งนั้น ๆ เช่น การเจรจาทางการทูตระหว่างประเทศ เป็นต้น

โดยที่มาเลเซียมีประชากรที่มีเชื้อชาติแตกต่างกัน และเข้ากันได้ยาก 3 เชื้อชาติใหญ่ คือ ชาวมลายู ชาวจีน และชาวอินเดีย พรรคการเมืองสำคัญ ๆ ของประเทศ จึงกลายเป็นศูนย์รวมของการสนับสนุนจากแต่ละเชื้อชาติแยกจากกัน พรรค UMNO ซึ่งเป็นพรรคของชาวมลายู โดยที่ชาวมลายูมีอำนาจมากที่สุด จะมีสิทธิพิเศษต่าง ๆ พรรค UMNO จึงเป็นพรรคที่มีอำนาจมากที่สุดในรัฐบาล และรัฐบาลถูกครอบงำโดยพรรคนี้ พรรคจึงต้องดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อชาวมลายู ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเชื้อชาติอื่นอยู่ตลอดเวลา

การเมืองภายในของมาเลเซียนับแต่ได้รับเอกราช จึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคพันธมิตร ซึ่งเป็นการรวมพรรคกันอย่างหลวม ๆ ของ UMNO, MCA และ MIC แม้จะถือว่าพรรคพันธมิตรทำการปกครองประเทศตามข้อตกลงทางการเมืองพื้นฐานนั้นก็ตาม แต่สภาพของการเมืองภายในมาเลเซีย ก็เต็มไปด้วยความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา

พรรคพันธมิตรซึ่งเป็นพรรครัฐบาลจึงต้องมีการะงัดธงในการดำเนินนโยบายทางการเมืองและการปกครอง ไม่เฉพาะแต่จะต้องต่อสู้และประนีประนอมกับพรรคฝ่ายค้านเท่านั้น แต่ภายในพรรคพันธมิตรเอง ซึ่งประกอบด้วย 3 เชื้อชาติใหญ่ และพรรคเล็กน้อยที่เลือกก็มีความขัดแย้งกันเองตลอดเวลา เนื่องจากปัญหาความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ และเศรษฐกิจ

ปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคพันธมิตร เนื่องจากเชื้อชาติและอาจจะมิเหตุผลจาก นโยบายทางการเมืองบางประการ เช่น การแต่งตั้งสมาชิกจากพรรค MCA ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีบางตำแหน่งทำให้สมาชิกของพรรค UMNO และพรรคการเมืองที่มีนโยบายชาตินิยมอื่น ๆ ไม่พอใจการแต่งตั้งชาวมลายูเป็นมุขมนตรีรัฐมะละกา ทำให้พรรค MCA ไม่พอใจ เพราะในรัฐดังกล่าวเป็นที่อยู่ของชาวจีน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เกือบจะทำให้พรรคพันธมิตรเกือบสลายตัว แต่วิธีการที่จะป้องกันความแตกแยกในพรรคนี้ก็ทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง บรรดาผู้นำของพรรค UMNO และ MCA จะต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะประคับประคองให้พรรคพันธมิตรดำรงอยู่ด้วยความมั่นคง โดยที่ทุกฝ่ายจะต้องพยายามอมมช่อมกันให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ พยายามที่จะขจัดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติ และศาสนาต่อไป

การเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งหัวหน้าพรรคพันธมิตรแต่ละครั้ง ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปมีผลต่อความเข้มแข็งและความอ่อนแอของพรรคมาก ทั้งนี้เพราะการปกครองของมาเลเซียก็เช่นเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย คือ ต้องการผู้นำพรรคที่มีบุคลิกลักษณะพิเศษ เพราะสามารถดึงดูดจิตใจให้คนสนับสนุนได้ถ้าหากผู้นำพรรคคนใดสามารถดำเนินนโยบายเสริมสร้างความสามัคคีภายในพรรค Alliance ได้สำเร็จ ขจัดปัญหาความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวออกไปได้ ทำให้พรรคภาคีต่าง ๆ ในพรรคพันธมิตรร่วมมือกันสร้างความมั่นคงให้แก่พรรคอย่างจริงจัง พรรคพันธมิตรก็จะสามารถรักษาความเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาไว้ได้อีกนาน ถ้าหากไม่อาจดำเนินนโยบายให้ได้ผลดีดังกล่าวข้างต้นก็ย่อมทำให้พรรค Alliance ขาดความมั่นคงได้ ซึ่งถ้าเหตุการณ์เป็นเช่นนี้จริงก็จะทำให้รัฐบาลของมาเลเซียซึ่งเป็นรัฐบาลผสมต้องล่มสลายลง

ในปัจจุบันมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอีกในพรรค UMNO ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล คือ พรรคนี้เริ่มมีสภาพเป็นบริษัทการเมือง³⁰ ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งมีการใช้จ่ายในการหาเสียงอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากในทางปฏิบัติพรรคนี้ได้มีบทบาทเป็นเจ้าของกิจการในองค์กรธุรกิจ โดยผ่านบุคคลากรที่ไว้วางใจและได้เข้าไปถือหุ้น และบริหารกิจการกว่า 100 บริษัทในประเทศ³¹ โดยมีมูลค่าหุ้นประมาณ 1,000 ล้านเหรียญมาเลเซีย ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นหุ้นในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่พรรคถือครองไว้ ยังมีอีกเป็นมูลค่านับพันล้านเหรียญมาเลเซีย

บริษัทสำคัญที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรค UMNO คือกิจการก่อสร้างที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ หรือ UEM ซึ่งเพิ่งได้สัมปทานทางหลวงเหนือและใต้ของประเทศ และมีสิทธิเก็บเงินค่าผ่านทางเป็นเวลา 30 ปี นอกจากนี้มีกิจการในการควบคุมยังได้รับสิทธิในการจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ และผลิตยาให้กับโรงพยาบาลของรัฐทั้งหมด และกำลังจะเข้าควบคุมกลุ่มหนังสือพิมพ์ที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ตลอดจนสถานีโทรทัศน์ที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์เพียงสถานีเดียวด้วย

การที่พรรค UMNO เข้าควบคุมธุรกิจต่าง ๆ ไว้มาก ทำให้เกิดคำถามในกลุ่มคนมาเลเซียว่า ธุรกิจเหล่านี้ทำเพื่อใคร นอกจากนั้นการที่ธุรกิจถูกควบคุมอยู่ในมือของคนส่วนน้อย และเป็นผู้ใกล้ชิดอยู่ในวงการกฎหมายด้วย ทำให้ถูกเพ่งเล็งและโจมตีมากจากพรรคฝ่ายค้านในประเด็นที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง คือ การที่ผู้มีบทบาทในพรรค UMNO ใช้ตำแหน่งในบริษัทเหล่านี้เพื่อแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือแม้แต่ของพรรค UMNO เอง นอกจากนั้น พรรคฝ่ายค้านยังได้วิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจใหม่เรียกย่อ ๆ ว่า NEP ที่มีจุดประสงค์ให้ธุรกิจต่าง ๆ อยู่ในมือของคนเชื้อสายมาเลย์ให้มากขึ้นด้วยว่า นอกจากจะเป็นการพยายามเข้ายึดครองธุรกิจของคนเชื้อชาติจีน แล้วยังเป็นการเสริมสร้างอาณาจักรธุรกิจของพรรค UMNO ให้เติบโตขึ้นอีกด้วย

³⁰ บริษัทการเมือง หมายถึง พรรคการเมืองที่เข้าไปผูกพันกับธุรกิจจนแยกไม่ออกระหว่างธุรกิจ กับ การเมือง

³¹ มติชน 13, 4105 (15 ตุลาคม 2533), : 7

จากผลการเลือกตั้งปัจจุบัน (ปี 2533) ที่ผ่านมามีปรากฏว่าพรรคแนวร่วมแห่งชาติ หรือพรรคพันธมิตรได้รับคะแนนเสียง 127 เสียง จากทั้งหมด 180 เสียง มีความมั่นคงแข็งแรงเช่นเดิม เพราะมีเสียงมากกว่า 2 ใน 3 ทั้ง ๆ ที่พรรคฝ่ายค้านค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการรวมกันเป็นพันธมิตรฝ่ายค้าน

สิ่งหนึ่งที่พรรคการเมืองไทยควรถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้ในอนาคตต่อไป จากการรวมพรรคการเมืองของมาเลเซีย คือ การส่งผู้สมัครของพรรคตนเพียงคนเดียวลงสมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งนับเป็นสิ่งที่น่าสนใจ โดยผู้ลงสมัครคนอื่นที่คาดว่าจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนเท่าที่ควรจะหลีกเลี่ยงให้³²

เหตุที่พรรคพันธมิตรหรือพรรคแนวร่วมแห่งชาติประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งครั้งนี้ เพราะมีความปรองดองช่วยเหลือกันเป็นอย่างดี เช่น พรรคฝ่ายชาวจีน ก็ช่วยหาเสียงให้กับพรรคฝ่ายชาวมาเลย์ หรือพรรคฝ่ายชาวมาเลย์หาเสียงช่วยพรรคฝ่ายชาวจีน เป็นต้น เหล่านี้เป็นผลจากการรวมพรรคพันธมิตรของมาเลเซียที่มั่นคงเข้มแข็ง และถือเป็นแบบอย่างได้สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทยที่อาจจะดำเนินรอยตามได้ต่อไป

³² ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม, "รายงาน มาเลเซีย-หลังการเลือกตั้ง", สยามรัฐ 41,

3.2 การรวมพรรคการเมืองของเยอรมัน

พรรคการเมืองของเยอรมันจัดตั้งขึ้นได้ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ซึ่งเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า

"พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน การก่อตั้งพรรคย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์การของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินของพรรคให้ประชาชนทราบ"

ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์หรือความประเพณีของสมาชิกของพรรคก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายของสหพันธ์รัฐจะ ได้กำหนดรายละเอียด³³

พรรคการเมืองในเยอรมันถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญมาก ซึ่งในเมลรัฐบาเดนอันเป็นรัฐหนึ่งของเยอรมัน กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งรัฐดังกล่าว มาตรา 118 กำหนดรายละเอียดในการก่อตั้งพรรคการเมือง และส่งเสริมระบบพรรคไว้ในวรรคแรกว่า

"พรรคการเมืองจะต้องก่อตั้งได้โดยเสรีตราบเท่าที่พรรคการเมืองตามที่ปรากฏในโครงการของพรรค และตามความประเพณีของพรรคยอมรับหลักเกณฑ์แห่งรัฐประชาธิปไตย พรรคการเมืองย่อมไม่อาจกระทำได้ตราบเท่าที่พรรคการเมืองไม่ได้กระทำการฝ่าฝืนหน้าที่

³³ From The Basic Law 1949, Article 21.

ดังกล่าวนี้ ในกรณีเป็นที่สงสัยให้ศาลแห่งรัฐเป็นผู้วินิจฉัยตามคำขอของรัฐบาลแห่งรัฐหรือตามคำขอของพรรคการเมือง³⁴

กฎหมายดังกล่าวรับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองของประชาชน โดยมีข้อจำกัดคือ

1. พรรคการเมืองจะต้องมีนโยบายสอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย
2. พรรคการเมืองนั้นจะต้องมีพฤติกรรมที่ไม่ขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตยด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้ให้คำจำกัดความไว้ในมาตรา 2 (1) ว่า

"พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลาานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะ ไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้"³⁵

³⁴ หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 660-666.

³⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์,

จากบทบัญญัติดังกล่าวพรรคการเมืองจึงสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนเป็นสมาคมเท่านั้น ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแต่อย่างใด³⁶ เนื่องจากกฎหมายได้รับรองเสรีภาพเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง

3.2.1 ข้อกฎหมายในการรวมพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรวมพรรคไว้อย่างกว้าง ๆ ในหมวดที่ 2 มาตรา 6 สรุปความได้ว่า

พรรคการเมืองอาจยุบหรือยุติบทบาทได้ด้วยการมีมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรค แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ว่าจะเป็นการยุบกิจการโดยสิ้นเชิง หรือยุบเพื่อไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นก็ตาม

อนึ่ง พรรคการเมืองของเยอรมันมีโครงสร้างที่อาจประกอบด้วยองค์กรย่อย ๆ ในระดับท้องถิ่นหรือระดับภาคตามมาตรา 7 องค์กรย่อย ๆ เหล่านี้อาจยุบตัวภายในพรรคกันเองก็ได้เพื่อรวมตัวกับองค์กรอื่น ๆ ภายในพรรค³⁷ และข้อ 11 แห่งมาตราเดียวกัน บัญญัติไว้ว่า

"การลงคะแนนเสียงของสมาชิก และกระบวนการในการลงคะแนนเสียง คือ เมื่อวันที่ประชุมพรรคมีมติที่จะเลิกพรรคหรือสาขาพรรค หรือเพื่อที่จะรวมกับพรรคอื่น (รวมตามมาตรา 9 อนุมาตรา 3) จะเป็นหน้าที่ของมติพรรค"³⁸

³⁶ บุนด์รี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์, 17, 3 (กันยายน 2530) : 23.

³⁷ Manfred neuber, The Law on Political Parties, (Bonn : Internationales, Editorial Department, 1986/1987), p. 19-20.

³⁸ *ibid.*, p.21

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้นนี้ ย่อมหมายความว่าพรรคการเมือง อาจขยับตัวเองเพื่อไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นได้ โดยมติที่ประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งกรรมการบริหาร พรรคต้องแจ้งเรื่องนี้ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ดังนั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพในการรวมกันของพรรค ซึ่งได้รับการรับรองโดยกฎหมายเยอรมัน ทั้งนี้ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อเสรีภาพในพรรคการเมืองด้วย

ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเยอรมันได้อธิบายเพิ่มเติมและให้รายละเอียดของ ความในมาตรา 9 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ซึ่งบัญญัติควบคุม กับการรวมพรรคว่า การยุบพรรครวมทั้งการรวมพรรคกับพรรคการเมืองอื่น เป็นอำนาจหน้าที่ ของที่ประชุมใหญ่สหพันธ์ของพรรค โดยพรรคการเมืองเยอรมันจะมีตัวแทนอยู่ในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. ตัวแทนของพรรคการเมืองระดับเขต
2. ตัวแทนของพรรคการเมืองระดับมลรัฐ
3. ตัวแทนของพรรคการเมืองระดับสหพันธ์

โดยจะมีตัวแทนของพรรคทุกระดับเข้ามาประชุม ทำหน้าที่วินิจฉัยคล้ายกับ สภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมใหญ่ของพรรคทำหน้าที่คล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติกฎหมาย

ขั้นตอนของการรวมพรรคโดยแท้จริงขึ้นอยู่กับที่ประชุมใหญ่ของพรรคระดับ สหพันธ์จะเป็นตัวกำหนด ซึ่งเป็นเรื่องของการปฏิบัติ รายละเอียดต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความเห็นของที่ ประชุมพรรคระดับสหพันธ์

การรวมพรรคของเยอรมันจึงทำได้โดยมติที่ประชุมใหญ่ของพรรคระดับ สูงสุดคือระดับสหพันธ์ ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการรวมพรรคสุดแล้วแต่ที่ประชุมใหญ่พรรค จะกำหนดรายละเอียดลงไป ซึ่งใช้การตัดสินใจตามนโยบาย การรวมพรรคจึงเป็นเรื่องของเสรีภาพทางการเมือง ³⁹

³⁹ สรุปรจากการสัมภาษณ์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 13 กุมภาพันธ์ 2534

ตัวอย่างพรรคการเมืองที่มีข้อบังคับพรรคบัญญัติถึงการรวมพรรคไว้ว่าให้อำนาจทำได้ ดังปรากฏในระเบียบข้อบังคับพรรค C.D.U. (Christian Demokratische Union) ฉบับปัจจุบัน ข้อ 29 (7) สรุปหลักได้ว่า ที่ประชุมพรรคระดับสหพันธ์มีอำนาจลงมติให้มีการยุบพรรคและการรวมเข้ากับพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือหลายพรรค⁴⁰

ในข้อบังคับพรรคต้องระบุเหตุแห่งการยุบพรรคและกำหนดวิธีการตามกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 นี้ จึงเป็นหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่พรรคระดับสหพันธ์ที่จะตัดสินใจเอง แต่ข้อบังคับพรรคดังกล่าวมิได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้

องค์กรของพรรคย่อยในแต่ละระดับย่อมมีอิสระที่จะรวมพรรคหรือจัดองค์กรภายในของตนเอง และกำหนดข้อบังคับของตนเองได้ มีเสรีภาพพอสมควรที่จะดำเนินกิจกรรมภายในระดับของตนเอง

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเยอรมันท่านนี้ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "เรื่องรวมพรรค ให้การตัดสินใจระดับนโยบาย ถ้าตกลงว่ารวมแล้ว ขั้นตอนก็คงไม่ยาก เป็นเรื่องเสรีภาพทางการเมือง และนโยบายของพรรคเองเรื่องรวมพรรค หรือไม่เป็นเรื่องนโยบายปัญหาประการหนึ่งกับเสรีภาพทางการเมืองอย่างหนึ่ง การที่จะรวมหรือไม่ เมื่อมติพรรคตรงกันแล้วว่ารวม ขั้นตอนต่างๆ ก็ไม่ยาก"⁴¹ และกล่าวถึงข้อความที่มีใจความสำคัญว่า เท่าที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญเยอรมันปัจจุบันไม่ปรากฏว่า มีการรวมพรรคดังเช่นพรรคเอกภาพ"⁴²

⁴⁰ Statut der C.D.U. เมื่อวันที่ 27 เมษายน 1960 แก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1984 มาตรา 29 ว่าด้วย Zuständigkeiten des Bundesparteitages

(7) Er beschließt über die Auslösung der Partei und über die Verschmelzung mit einer oder mehreren anderen Parteien

⁴² สัมภาษณ์ ดร.บุญศรี มีวงศ์ไพบ, 13 กุมภาพันธ์ 2534

อนึ่ง เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์กับเรื่องสมาคม ดังนั้นจึงมีความกล่าวไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 37 ว่าให้ใช้กฎหมายแห่งเยอรมันว่าด้วยสมาคมกับพรรคการเมืองด้วย⁴³ ยกเว้นแต่มาตราเหล่านี้มิให้นำมาใช้คือ มาตรา 54 (2) เรื่องสมาคมกล่าวว่าเมื่อเป็นกรณีที่สมาคมไม่จดทะเบียน หากจะดำเนินการไต่ถามของสมาคมต่อบุคคลที่ 3 ให้มีความรับผิดชอบเป็นส่วนตัว

มาตรา 61-63 การจดทะเบียนสมาคมเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนอาจไม่ยอมจดทะเบียนให้ได้ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการ หากเจ้าหน้าที่ไม่จดทะเบียนให้

แต่ในเรื่องพรรคการเมืองนั้นจะไม่เป็นดังนี้ เพราะพรรคการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มาข้องเกี่ยว เว้นแต่ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การเลิกสมาคม กล่าวถึงไว้แต่มิได้กล่าวถึงกรณีการรวมกัน ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความเห็นโดยสรุปว่า อาจเป็นไปได้ว่าสมาคมตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง หากวัตถุประสงค์เปลี่ยนไปก็อาจยุบเลิกการเป็นสมาคมได้ หรืออาจจะด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งว่าการตั้งสมาคมทำได้ไม่ยาก เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นจะต้องมีการรวมกัน การรวมกันอาจดำเนินการโดยหาก 2 สมาคมมีวัตถุประสงค์ตรงกันก็ทำได้โดยการยุบตัวและตั้งสมาคมขึ้นมาใหม่ ดังนั้นในบทบัญญัติของสมาคมจึงไม่กล่าวถึงการรวมหรือควบสมาคม อันจะนำมาใช้ได้กับการรวมพรรคการเมืองเยอรมัน⁴⁴

⁴³ มาตรา 37 มาตรา 54 วรรค 2 และมาตรา 61 ถึง 63 ของประมวลกฎหมายแห่งเยอรมัน มิให้นำมาใช้กับกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 โปรดดูรายละเอียด Manfred Neuber, The Law on Political Parties, p. 36.

⁴⁴ สรุปลงจากการสัมภาษณ์ ดร.บุญศรี มีวงศ์ไธสง, 6 กุมภาพันธ์ 2534

3.2.2 การรวมพรรคระหว่างพรรค C.D.U./C.S.U.

การรวมพรรคดังกล่าว เป็นกรณีของการรวมพรรคพันธมิตร โดยประกอบด้วยพรรคการเมือง 2 พรรค ร่วมประสานกันดำเนินงานทางการเมือง คือ

1. พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (Christian Demokratische Union) ที่เรียกชื่อย่อว่า พรรค C.D.U.
2. พรรคคริสเตียนโซเชี่ยลยูเนียน (Christian Socian Union) ที่เรียกชื่อย่อว่าพรรค C.S.U.

พรรค C.D.U. (Christian Demokratische Union) เป็นพรรคแกนนำในคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันหลังจากที่เยอรมันได้รวมประเทศกันแล้ว เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มศาสนาคริสต์ต่าง ๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในระยะเริ่มต้นพรรคนี้เป็นตัวแทนของแนวความคิดที่ค่อนข้างจะหลากหลาย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา กลุ่มนักอุตสาหกรรมและบุคคลชั้นสูงเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายพรรค ⁴⁵

⁴⁵ M. Gunlay, Parteienwesen indes BRD and in der Tiirkei, Jur. Diss. Heidebelg, 1972, S. 18; Vgl auch H.J. Liese, Zie vorstellungen der Partaign, Munehen-Wien 1976, S. 146 f. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์ 19, 2 (มิถุนายน 2532), หน้า 140.

เนื่องจากพรรค C.D.U. ไม่มีสมาชิกพรรคในรัฐบาวาเรีย จึงปล่อยให้
ให้เป็นเขตหนึ่งของพรรค C.S.U. ซึ่งเป็นพรรคพันธมิตร และได้รับความนิยมน้อยในสิ่งที่ตั้งกล่าว
ในระดับชาติพรรคทั้งสองนี้ซึ่งรวมเป็นพันธมิตรกันจะมีที่นั่งในรัฐสภาของประเทศด้วย

พรรค C.S.U. (Christian Socian Union) เป็นพรรคซึ่งมีอิทธิพล
อยู่ในพื้นที่เฉพาะมลรัฐบาวาเรียเท่านั้น พรรคนี้เป็นพรรคที่สืบเนื่องมาจากพรรคคาทอลิกฝ่ายกลาง
(Catholic Centre Party) กับพรรคโปรเตสแตนต์เล็ก ๆ ที่ไม่นับถือสังคมนิยม เช่น พรรค
Christean Social People's service (Christlichsoziales)

สำหรับเหตุผลและรายละเอียดในการรวมพรรคดังกล่าว ปรากฏจาก
การให้สัมภาษณ์ดังนี้

"กรณีการเป็นพรรคพันธมิตรระหว่างพรรค C.D.U./C.S.U. นั้น
พรรคพันธมิตรนำหลักการประสานงานมาแบ่งหน้าที่หาเสียงเลือกตั้ง โดยพรรค C.S.U. จำกัดตัว
อยู่ในมลรัฐบาวาเรีย ในขณะที่พรรค C.D.U. ลงสมัครรับเลือกตั้งในสหพันธ์ทั้งหมด ยกเว้นรัฐ
บาวาเรียเมื่อพรรคใดได้รับเลือกตั้งมาก็ดำเนินนโยบายร่วมกัน เป็นพรรคพันธมิตรกันมาแต่แรกเริ่ม
จัดตั้งรัฐบาลร่วมกันหากได้รับเสียงข้างมาก ⁴⁶

พรรค C.D.U. กับพรรค C.S.U. ได้รวมเป็นพันธมิตรกันตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ.
1949 หรือตั้งแต่สาธารณรัฐเยอรมันจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากได้รับเอกราชจากการพ่ายแพ้
สงครามโลกครั้งที่ 2 และพรรคที่รวมกันดังกล่าวได้รับเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลตลอดมา จนกระทั่ง
ถึงปี ค.ศ. 1969 จึงกลับเป็นกลุ่มพรรคฝ่ายค้าน เนื่องจากพรรค SPD. กับพรรค FDP มีคะแนนเสียง
มากกว่าและจัดตั้งรัฐบาลแทน

⁴⁶ สัมภาษณ์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 6 กุมภาพันธ์ 2534

การรวมกันของพรรคพันธมิตรระหว่างพรรค C.D.U. และพรรค C.S.U. นั้น ศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า สิ่งนี้จะเป็นปรากฏการณ์ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบ 2 พรรคเข้าไปทุกที คือ ฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐบาล อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายค้าน แม้ว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ จะมิได้ถูกจำกัดเสรีภาพในทางการเมือง แต่โอกาสที่จะเป็นรัฐบาลที่ค่อนข้างน้อย ความสำคัญของพรรคเล็ก ๆ จึงลดลงไปมาก ซึ่งจะต้องคอยดูต่อไป ⁴⁷

ในการรวมพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 กฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องเงื่อนไขในการรวมพรรคไว้แต่อย่างใด นอกแต่เพียงพรรคการเมืองที่ประสงค์จะรวมพรรคต้องอาศัยช่องว่างทางกฎหมายพรรคการเมืองดำเนินการตามเจตนาของตน สำหรับปัญหากฎหมายอันเป็นผลจากการรวมพรรค ผู้วิจัยจะได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

⁴⁷ Maurice Du verger, Political Parties, (New York : John Wilcy & Sons, Inc., 1961), p. 246