



## บทที่ 2

### กฎหมายพรรคการเมืองกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทย

ในประเทศไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรวมพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง ประการหนึ่ง กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะสังกัดพรรคการเมืองใด หากบุคคลนั้นเล็งเห็นว่า พรรคการเมืองนั้นมีอุดมการณ์ทางการเมือง ตลอดจนถึงนโยบายทางการเมืองที่ตนเลื่อมใสแล้ว เขาก็ย่อมที่จะมีสิทธิเลือกที่จะสังกัดพรรคการเมืองนั้นได้ ในทำนองเดียวกันหากพรรคการเมืองใดอันประกอบด้วย กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอันเดียวกัน เห็นว่าพรรคการเมืองอื่นใด มีอุดมการณ์สอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองของตนแล้ว พรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของบรรดาสมาชิกผู้ร่วมพรรค ย่อมเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ นั้นได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยตั้งพรรคขึ้นใหม่ หรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นอีกพรรค

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บุคคลจะรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าในสังคมได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างไรสำหรับในประเทศไทยนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดระเบียบข้อบังคับ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ แต่ในประเทศอื่น ๆ อาทิเช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ได้มีกฎหมายอื่น ๆ รับรองสิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ไว้ โดยอาศัยกฎเกณฑ์จากการตั้งสมาคมในการจัดตั้งพรรคการเมือง

#### 1. วิวัฒนาการของกฎหมายพรรคการเมืองของไทย

ในการศึกษากฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน คงจะต้องทราบประวัติความเป็นมาของกฎหมายของพรรคการเมืองชุดแรกเริ่มเพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจ และทราบเหตุผลที่แท้จริง ซึ่งในกฎหมายพรรคการเมืองแต่เดิมวางหลักการต่าง ๆ ไว้ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ พร้อมกับสอดแทรกการวิเคราะห์ไปด้วยตามสมควร ดังนี้

### 1.1 พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2498

กฎหมายพรคการเมืองฉบับนี้เสนอขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เล็งเห็นวาระบอบประชาธิปไตยของไทยได้ดำเนินมาเป็นเวลานานควรแก่เวลาที่จะได้มีการจัดตั้งพรคการเมืองขึ้นได้สมบูรณ์ เพื่อมิให้บรรดาผู้สนใจก่อตั้งพรคการเมืองมีความระวาดระแวงภัยต่าง ๆ อีกต่อไป และเพื่อความมั่นใจแน่นอน รัฐบาลคณะนี้จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2498 ทั้งได้เสนอเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ มีใจความสำคัญว่า "โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 6) ได้ให้เสรีภาพสมบูรณ์ในการตั้งพรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรคการเมือง<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายพรคการเมืองฉบับแรกของไทย จัดตั้งพรคการเมืองขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติม 2496 มาตรา 26 ที่กำหนดว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในการจัดตั้งพรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย"<sup>2</sup> โดยกฎหมายพรคการเมืองฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนกระทั่งมีการรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรคการเมืองฉบับนี้ และพรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ไป

<sup>1</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 106.

<sup>2</sup> วิทยา ภาศิริกุลกิจและสุรพล ราชภัคฑ์การักษ์, พรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 250.

พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญดังนี้

### การจัดตั้งพรครารเมือง

ในการจัดตั้งพรครารเมืองนั้น กฎหมายบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อนจึงจะถือว่าพรครารเมืองได้เกิดขึ้น หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือต่อเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียน พรครารเมืองแล้ว พรครารเมืองจึงจะเกิดขึ้น<sup>3</sup> การที่กำหนดให้จดทะเบียนนั้นก็เพื่อจะแยกพรครารเมืองออกจากสมาคมธรรมดา กล่าวคือ จะเป็นพรครารเมืองต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นพรครารเมือง หากจะเป็นสมาคมก็ต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นสมาคม และเมื่อได้จดทะเบียนเป็นพรครารเมืองแล้ว ก็ได้รับหลักประกันที่ว่า จะไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรครารเมือง

จำนวนบุคคลซึ่งจะจัดตั้งพรครารเมือง พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ 2 ประการคือ<sup>4</sup>

- 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

การที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามแบบอย่างพรครารเมืองในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศนั้นพรครารเมืองเดีวมีองค์การ 2 องค์การ คือ พรครารเมืองภายในรัฐสภา องค์การหนึ่ง กับพรครารเมืองภายนอกรัฐสภาอีกองค์การหนึ่ง และถือกันว่าพรครารเมืองภายในรัฐสภามีความสำคัญมากกว่าพรครารเมืองภายนอกรัฐสภา เพราะพรครารเมืองภายในรัฐสภา

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ. 2498", รัฐสภาสาร. 48 (28 พฤศจิกายน 2498) : 34.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติพรครารเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 3

ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ ความสำเร็จในทางพรรคการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองภายในรัฐสภาทั้งสิ้น เพราะสมาชิกเป็นผู้มีสิทธิดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> โดยเหตุนี้เองพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองภายในรัฐสภาโดยเร็ว เพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แยกกันออกไปเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และฝ่ายค้านรัฐบาล โดยถูกต้องและมีระเบียบเข้าไปตามหลักเกณฑ์ต่อไป

เหตุที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500 คน ตั้งพรรคการเมืองได้ เนื่องจากว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภานี้ยังไม่มีโอกาสดำเนินงานในสภา ฉะนั้นการต่อตั้งจึงควรให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงพอสมควรเสียก่อน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนพอสมควรมีความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งจะตั้งขึ้นแล้ว จึงยอมให้ตั้งได้ อนึ่งผู้ที่ก่อตั้งพรรคการเมืองได้นี้ต้องเป็นประชาชนไทย คือ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย เพราะมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

#### รายการให้จดทะเบียน

รายการที่กำหนดให้จดทะเบียนนี้กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นจำนวนน้อยรายการ คือ กำหนดไว้เพียง 5 รายการเท่านั้น ทั้งนี้เพราะถ้ายังกำหนดรายการไว้มากเท่าใดก็ยังคงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองมากขึ้นเท่านั้น แต่พรรคการเมืองที่ประสงค์จะประกาศแจ้งวิถีจัดการของตนโดยละเอียด ก็อาจกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิถีการจัดการพรรคการเมืองได้ สำหรับรายการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดให้นำมาจดทะเบียนมีดังนี้คือ<sup>6</sup>

- 1) ชื่อของพรรคการเมือง
- 2) กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง

<sup>5</sup> หยุต แสงอุทัย, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, หน้า 36-37

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 4

- 3) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรคการเมือง
- 4) ชื่อหัวหน้าพรรค และเลขานุการพรรค
- 5) ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

นอกจากจะต้องนำรายการมาจดทะเบียนแล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีจัดการพรรคการเมืองไปกับคำขอจดทะเบียนด้วย 3 ฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเก็บไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อตรวจสอบว่าข้อบังคับเดิมนั้นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หรือไม่ หรือฝ่าฝืนบทกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่<sup>7</sup>

#### สิทธิของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่น เพื่อเป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองแล้ว ให้มีสิทธิดังกล่าวต่อไปนี้<sup>8</sup>

1. สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ 100 บาท หรือครั้งเดียวกันไม่เกิน 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมอื่น ซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกิน 100 บาท
2. สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สิน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้
3. สิทธิที่จะได้มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขาและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

<sup>7</sup> หยุด แสงอุทัย "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498", หน้า 39-40

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 11

### การสิ้นสุดของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสิ้นสุดได้ใน 2 กรณี คือ

1. การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง
2. การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณานิติพินัยคดีแห่งสิ่งเพิกถอนการจดทะเบียน ตามคำขอของพนักงานอัยการ ในเมื่อปรากฏว่า
  - (1) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือ กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญ
  - (2) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
  - (3) ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้
  - (4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 11 ซึ่งได้แก่การดำเนินกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือรับดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่ เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> หยุด แสงอุทัย รัฐธรรมนูญเก่าใหม่และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย

## 1.2 วิเคราะห์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินงานทางการเมืองไว้อย่างกว้าง โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคในเบื้องต้นโดยให้ผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จำนวนตั้งแต่ 500 คน ขึ้นไปหรือ ส.ส. ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้อันเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในสภาก่อนเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงพอสมควรจนกว่าจะชยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งกำหนดรายการจดทะเบียนไว้ก่อนรายการเพื่อมิให้เกิดความยุ่งยาก เนื่องจากเป็นระยะแรกเริ่มที่มีการให้เสรีภาพในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง จึงบัญญัติไว้เพียง 18 มาตราเท่านั้น

เนื่องจากในระยะนั้นเป็นระยะแรกเริ่มของการเกิดพรรคการเมือง จึงมีอาจคาดการณ่ต่อไปได้ว่า พรรคการเมืองไทยจะอยู่ในระบบใด ระหว่างพรรคการเมืองใหญ่จำนวนน้อยพรรคหรือระบบหลายพรรค การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดพรรค จึงเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ และหลวม เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินงานในรูปพรรคการเมืองตามแบบอย่างอารยประเทศ

ในส่วนของการเลิกพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้ให้อำนาจพรรคการเมืองที่จะเลิกได้ภายใต้ข้อบังคับพรรคของตนเป็นลำดับแรกเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไทยทุกฉบับ แต่ไม่กล่าวถึงปัญหาในเรื่องสมาชิกภาพของ ส.ส. ในพรรคแต่ประการใด รวมตลอดไปถึงเรื่องจำนวนการส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งด้วย

เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ร่างขึ้นมาโดยไม่ถูกต้องหลักทฤษฎีเท่าใดนัก เพราะไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้เพื่อให้ทราบถึงหน้าที่ของตนตามระบอบประชาธิปไตย และสามารถปฏิบัติไปตามหน้าที่นั้นเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบดังกล่าวให้พัฒนาต่อไป ดังตัวอย่างที่สามารถพบได้ในกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน ค.ศ. 1967 <sup>10</sup>

<sup>10</sup> ไปรตดูรายละเอียดของกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ในภาคผนวก

ประการสำคัญที่สุด ในพระราชบัญญัติพรกการเมืองฉบับนี้ ได้กล่าวถึงและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวมพรรค หรือการควบพรรคไว้แต่ประการใด ทั้งนี้ผู้วิจัยสันนิษฐานไว้ว่า สมัยนั้นพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยนี้จึงเพียงแต่วางหลักเกณฑ์และรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จึงไม่อาจคาดการณ์ไปถึงในเรื่องการมีพรรคเล็กพรรคน้อยและการรวมพรรคให้เป็นพรรคใหญ่ได้

### 1.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งถือเป็นฉบับที่ 8 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับรองให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ใน มาตรา 37 โดยวิธีการประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้ง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐบาลซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ต่อรัฐสภา และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 โดยให้ยกเลิกประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมือง ดังกล่าวแล้วเสีย

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มีบทบัญญัติต่าง ๆ รวมแล้ว 47 มาตราด้วยกัน โดยทั่วไปแล้วผู้ร่างได้ร่างมาอย่างรัดกุม และให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองดีเพียงพอ<sup>11</sup> โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทย ซึ่งในระบอบนั้น เรื่องพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายยังคงค่อนข้างเป็นของใหม่



พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 7 กำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจรวมกันเป็น คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง<sup>12</sup> เมื่อมีความประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมือง ต้องยื่นหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น จำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้ คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้

หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนั้น อย่างน้อยจะต้องระบุรายการต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. ชื่อพรรคการเมือง
2. ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง ถ้ามี
3. แนวนโยบายของพรรคการเมือง
4. ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

<sup>12</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511. (ธนบุรี : บางสะแกการพิมพ์, 2512), หน้า 129.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 8 วรรค 2

เมื่อนายทะเบียนพรการเมืองได้รับแจ้งและรับหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าวจาก คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกไปรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรคให้ไว้เป็น หลักฐาน จากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวนนั้นมีรายการครบถ้วน ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้ลงลายมือชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วน ทั้งไม่มีลักษณะต้องตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อคำร้องดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามหลักแห่งกฎหมายนี้ นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรการเมืองให้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรคได้รับหนังสือรับรอง การแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรการเมือง และ ดำเนินการก่อตั้งพรการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรการเมืองมีอายุการใช้เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ออกให้

หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรการเมืองรายใดบกพร่องซึ่งอาจจะ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือผู้ลงลายมือชื่อขาด คุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง นายทะเบียนจะ สั่งไม่รับแจ้ง โดยนายทะเบียนจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง แต่ถ้าหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกมีรายการไม่ครบถ้วน เช่น ใช้ข้อความ คลุมเครือ ไม่ชัดเจน หรือบกพร่องประการอื่น ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ นายทะเบียนก็จะออก หนังสือแจ้งให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ดำเนินการแก้ไข จากนายทะเบียน

เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรการเมืองได้ทำการแก้ไขรายการที่บกพร่องถูกต้องแล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือรับแจ้งให้ และแจ้งเป็นหนังสือไปถึงภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้แก้ไข แต่ถ้าคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรคไม่แก้ไขหรือแก้ไขแล้ว แต่ยังไม่ถูกต้องภายใน 7 วัน นายทะเบียนจะสั่ง ไม่รับแจ้งและจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลที่ไม่รับแจ้ง ไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรคภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้ง ซึ่งกรณีนี้กฎหมายให้สิทธิคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรการเมืองยื่น คำร้องขอ เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่รับรองการแจ้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบ พร้อมทั้งขอให้

ศาลสั่งให้รับแจ้งไว้ด้วย ให้ยื่นต่อศาลแพ่งภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือไม่รับรองการแจ้งจากนายทะเบียน เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องขอแล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาโดยเร็วและจะส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินคดีนี้ กฎหมายระบุให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้นายทะเบียนพรรครับแจ้ง นายทะเบียนพรรคออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

#### สถานที่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ในระยะเริ่มแรกของการจดทะเบียนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในขั้นแรกกระทรวงมหาดไทยจะเปิดรับคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ชั้น ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย ในวันเวลาราชการ

#### การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนแล้ว จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรค 1 ฉบับ ต่อการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง 1 สาขา

เมื่อนายทะเบียนได้รับการแจ้งการขอจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจากหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกใบรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้เพื่อเป็นหลักฐานว่าหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น ได้ยื่นหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จากนั้นนายทะเบียนจะบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองลงในทะเบียนการตั้งพรรคการเมือง และจะออกหนังสือรับรองการแจ้งตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อแสดงว่านายทะเบียนได้รับแจ้งและบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองในทะเบียน

การตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายแล้ว เมื่อพรรคการเมืองที่ขอตั้งสาขาได้รับหนังสือแล้ว สาขาพรรคการเมืองนั้นจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคที่ได้รับมอบหมายได้<sup>14</sup>

อนึ่ง การตั้งสาขาพรรคการเมืองนี้ หากหัวหน้าพรรคไม่มาแจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนที่จะสั่งให้หัวหน้าพรรคต้องมาแจ้งต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนจะกำหนดให้

การเปลี่ยนแปลงรายการให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในแบบคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ในข้อบังคับพรรคการเมืองหรือในแบบหนังสือแจ้งการตั้งสาขาพรรคการเมือง กฎหมายฉบับนี้ระบุให้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้นายทะเบียนพิจารณา ตรวจสอบ แกไขรายการดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ นั้นจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับหนังสือแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนแล้ว และหากนายทะเบียนไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าพรรคการเมืองอาจร้องขอต่อศาลได้ เช่นกันเดียวกับในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมรับจดทะเบียนพรรคการเมือง

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ดังกล่าวภายใน 30 วัน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง แจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดให้<sup>15</sup>

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 16

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 18

### การเลิกพรรคการเมือง

นอกจากในกรณีที่ถูกสั่งเพิกถอนโดยคำสั่งศาล พรรคการเมืองจะต้องเลิกในกรณี  
ต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวน สมาชิกน้อยกว่า 500 คน
3. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนใน  
การเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวัน  
ที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกและนายทะเบียนจะ  
ประกาศการเพิกถอน การจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

### การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ<sup>17</sup>

1. ตาย
2. ลาออก
3. ย้าย ไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น
4. พรรคการเมืองสั่งให้ออก
5. ยกเลิกพรรคการเมือง

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 15

การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องประกอบด้วย

1. หัวหน้าพรรคการเมือง
2. รองหัวหน้าพรรคการเมือง (ถ้ามี)
3. เลขานุการพรรคการเมือง
4. รองเลขานุการพรรคการเมือง (ถ้ามี)
5. กรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่<sup>18</sup>

พรรคการเมืองกับบุคคลภายนอก

1. ห้ามผู้ใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการตอบแทนในการจูงใจให้กระทำหรือไม่กระทำการอันมิชอบด้วยกิจการของพรรค ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใด หรือทางราชการ ข้อห้ามนี้เป็นกาห้ามบุคคลภายนอก
2. ห้ามพรรคการเมืองรับประโยชน์ เช่นที่กล่าวมาแล้ว ข้อห้ามนี้เป็นกาห้ามพรรคการเมือง
3. ห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลต่างด้าวเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่งในพรรค หรือยอมให้กระทำการใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

การใช้ชื่อพรรคการเมือง

ห้ามผู้ใดใช้ชื่อซึ่งทำให้คนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่จะเป็นพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้ว หรือใช้ในการยื่นคำขอจดทะเบียน

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 19

### การเลิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองย่อมเลิกได้ในกรณีต่อไปนี้<sup>19</sup>

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงน้อยกว่า 500 คน
3. มีคำสั่งศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง
4. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ที่ เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่อยู่ในวันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคเลิก และนายทะเบียนจะประกาศการพิจารณาการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

#### 1.4 วิเคราะห์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2521 อันนับได้ว่าเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สองของไทยมีทั้งสิ้น 47 มาตรา ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมืองไทย โดยมีรายละเอียดเพิ่มขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นอันมาก แต่ก็ยังอยู่ในแนวทางทางอันเดียวกัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคในเบื้องต้นมีองค์ประกอบเหมือนกันที่ว่าต้องมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรครวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคไม่น้อยกว่า 500 คน แต่เพิ่มจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน จากที่ต้องเป็น ส.ส. จำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เป็นว่าบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ มิใช่จำกัดสิทธิของบุคคลผู้เริ่มก่อการ ดังเช่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดเฉพาะบุคคลผู้เป็น ส.ส. เท่านั้น นับเป็นการขยายเสรีภาพในพรรคการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองใน  
สภาก่อนเช่นกัน แต่มีบทบัญญัติให้ขยายพรรคโดยการตั้งสาขาได้พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดเพิ่ม  
ขึ้นดังปรากฏในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ <sup>20</sup>

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังกำหนดรายละเอียด  
เพื่อเป็นข้อห้ามของพรรคการเมืองไว้หลายประการ ดังเช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน  
ส่วนใหญ่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการปกครองระบอบนี้ แต่ที่แตกต่างไปจากกฎหมาย  
พรรคการเมืองฉบับก่อนตรงที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดโทษของผู้ที่  
ฝ่าฝืนไว้ด้วย อนึ่ง ในเรื่องของการจดทะเบียนพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมือง ได้  
กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้มากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมถึงสาระสำคัญได้ทั้งหมดเพื่อเป็นประโยชน์  
ต่อการควบคุมพรรคการเมืองโดยองค์กรของรัฐ

ในเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
พ.ศ. 2511 ได้ให้ความสำคัญแก่สมาชิกภาพของ ส.ส. โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของ ส.ส. ต้อง  
สิ้นสุดลงเมื่อ ตาย ลาออก ย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น พรรคการเมืองอื่นให้ออก และ  
พรรคการเมืองเลิก ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15

สำหรับในการบัญญัติของการเลิกพรรคการเมือง ได้กำหนดสาเหตุของการเลิก  
พรรคเพิ่มเติม นอกจากมีเหตุเลิกพรรคได้ตามข้อบังคับพรรค และโดยศาลสั่งเพิกถอน ให้รวมถึง  
การที่จำนวน ส.ส. ลดน้อยลงต่ำกว่า 500 คนด้วย ดังปรากฏในมาตรา 29 (2) และหากพรรค  
ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปติดต่อกันสองครั้งตาม (4) ด้วย โดยให้

<sup>20</sup> โปรดดูรายละเอียดของมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498



นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการเพื่อให้อธิบดีกรมอัยการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ให้วินิจฉัยและสั่งการตามที่เห็นควร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพในพรรคการเมือง และเสรีภาพในทางการเมืองของบุคคลได้ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาตรา 37 ซึ่งการที่จะเลิกพรรคได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นมีได้ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง

กรณีต่างกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่แล้ว ซึ่งมีได้กล่าวถึงอำนาจของนายทะเบียนในเรื่องนี้เลยเป็นแต่ให้พนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนเท่านั้น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13 นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเริ่มมีบทบาทเบื้องต้นในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ โดยทั่วไปแล้วร่างขึ้นมาอย่างรัดกุมดี และให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยซึ่งเรื่องพรรคการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ และไม่มีข้อกำหนดถึงหน้าที่ของพรรคตามระบอบประชาธิปไตยไว้ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายฉบับนี้ เช่นเดียวกับการไม่บัญญัติเรื่องรวมพรรคไว้สำหรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ ทั้งไม่คำนึงถึงความสำคัญของพรรคเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคและอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค จึงเป็นเหตุให้ต้องเกิดความวุ่นวายในรัฐบาล และเกิดการปฏิวัติจนพรรคต้องยุติบทบาทลงไป

ประเด็นสำคัญที่สุด คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มิได้กล่าวถึงหรือกำหนดหลักเกณฑ์การรวมพรรคหรือควบพรรคไว้แต่อย่างใด อีกทั้งระยะเวลาการใช้กฎหมายฉบับนี้มีไม่นานนัก การพัฒนาความเติบโตของพรรคจึงไม่อาจดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องอาจจะเพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้น และมีระยะเวลานาน การรวมพรรคจึงไม่มีองค์กรใดให้ความสำคัญ

### 1.5 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และมีการประกาศใช้ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 45 ดังข้อความต่อไปนี้ "...บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การ จัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย"<sup>21</sup>

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2517 เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 และให้เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 886.

<sup>22</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 827.

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่สาม ซึ่งเป็นผลให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง มีสาระสำคัญคล้ายกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่ได้เพิ่มจำนวนสมาชิกของพรรคที่จะจดทะเบียนตั้งพรรค จากจำนวน 500 คน เป็น 1,000 คน และมีบทบัญญัติทั้งสิ้น รวม 54 มาตรา

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญดังนี้

#### การจัดตั้งพรรค

ผู้ที่จะตั้งพรรคการเมืองได้ต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช และมีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก<sup>23</sup>

ส่วนผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง แต่บุคคลหนึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรคในขณะเดียวกันไม่ได้

สำหรับหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนี้มีรายการดังที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511<sup>24</sup>

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 7

<sup>24</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง ออกตามพระราช

### การจดทะเบียนพรรคการเมือง

การจดทะเบียนพรรคการเมืองจะกระทำได้เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง  
 ทาสมาชิกได้แล้วไม่น้อยกว่า 1,000 คน การยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง จะต้องทำให้  
 เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ออกหนังสือรับรองการ  
 จัดตั้งพรรคการเมืองให้แล้ว

### การจดทะเบียนมี 2 ขั้นตอนคือ

- ขั้นแรก เป็นการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจะต้องมีคณะผู้เริ่ม  
 จัดตั้งอย่างน้อย 15 คน

เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้ง  
 พรรคการเมืองจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาชวนเชิญทาสมาชิกได้

- ขั้นสอง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคทาสมาชิกได้อย่างน้อย 1,000 คนขึ้นไป  
 แล้ว คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องยื่นแบบคำขอจดทะเบียนพรรค พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อ  
 คณะกรรมการ และสมาชิกพรรค ภายในกำหนด 1 ปี พร้อมด้วยหลักฐาน<sup>25</sup>

สำหรับข้อบังคับพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 16 กำหนดให้  
 อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

1. ชื่อพรรคการเมือง
2. ภาวนเครื่องหมายพรรคการเมือง ถ้ามี
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 18 วรรค 2

4. การเลือกตั้ง การออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง และกรรมการอำนวยการอื่น และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการอำนวยการ และกรรมการอำนวยการแต่ละคนปฏิบัติ

5. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

6. การขับสมาชิก และการสั่งให้สมาชิกออก

7. การประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

8. การเลือกตั้งผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และการลดคะแนนเสียงของผู้แทน

สาขาพรรคการเมือง ถ้ามี

กำหนดเวลา สถานที่รับจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคการเมือง

เริ่มตั้งแต่วันถัดจากวันที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ประกาศบังคับใช้ใน

ราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 16 ตุลาคม 2517 เป็นต้นไป ณ ห้องประชุมกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในเวลาราชการ

พรรคการเมืองที่จดทะเบียนเรียบร้อยแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีสิทธิตั้งสาขา

พรรคได้

#### การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคล

ดังต่อไปนี้ <sup>26</sup>

1. หัวหน้าพรรคการเมือง
2. รองหัวหน้าพรรคการเมือง ถ้ามี
3. เลขานุการพรรคการเมือง

4. รองเลขาธิการพรรคการเมือง ถ้ามี
5. กรรมการอื่น ไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่

#### การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ <sup>27</sup>

1. ตาย
2. ลาออก
3. ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น
4. พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ
5. พรรคการเมืองเลิกตาม มาตรา 34

#### ข้อห้ามของพรรคการเมือง

1. ห้ามมิให้ผู้ใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการจูงใจให้พรรคการเมืองกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิชอบด้วยกิจกรรมพรรคการเมืองซึ่งอาจเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใดหรือคณะบุคคลใด หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ
2. ห้ามพรรคการเมืองรับประโยชน์ เช่น ที่กล่าวมาแล้ว ข้อห้ามนี้เป็นการห้ามพรรคการเมือง
3. ห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลต่างด้าวเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรค หรือยอมให้กระทำการใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 20

### การใช้ชื่อพรรคการเมือง

ห้ามผู้ใดใช้ชื่อซึ่งทำให้คนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่จะเป็นพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้ว หรือใช้ในการยื่นคำขอจดทะเบียน<sup>28</sup>

### การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ<sup>29</sup>

1. ตาย
2. ลาออก
3. ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น
4. พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ
5. ยกเลิกพรรคการเมือง

### การเลิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะต้องเลิกในกรณีต่อไปนี้<sup>30</sup>

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงน้อยกว่า 1,000 คน
3. มีคำสั่งศาลสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 12

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 20

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34

เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบเลิก

- (1) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- (2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือความมั่นคงของประเทศ
- (3) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 27 มาตรา 28 หรือมาตรา 29 ในเรื่อง เกี่ยวกับการวิปถุภพสัน หรือประ โยชนอื่นใด และรับคนต่างด้าว เข้าเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่ง ในพรรคการเมือง

ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกและนายทะเบียน จะประกาศการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

#### 1.6 วิเคราะห์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 3 ของไทย มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 54 มาตรา กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมีรายละเอียดที่รัดกุม และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะจัดตั้งพรรคอย่างพอเพียงเช่นกัน เนื่องจากดำเนินตามแนวของ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งจัดว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้เสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และมีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตย มากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง ที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เพิ่มขึ้นจากจำนวน 500 คน ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับ พ.ศ. 2511 เป็นจำนวน 1,000 คน ด้วยความประสงค์จะให้พรรคการเมืองมีลักษณะใหญ่ มีสมาชิกมากขึ้น จากที่เห็นว่าพรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งมา มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองเล็ก เพราะ มีจำนวนสมาชิกน้อย โดยปราศจากการคำนึงถึงหลักการที่ว่า การจะเป็นพรรคการเมืองใหม่ได้นั้น



จะต้องมีสมาชิกอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ และมีรากฐานมาจากมวลชนจึงมิได้บังคับว่า สมาชิกจำนวนดังกล่าวต้องมีถิ่นที่อยู่ในภูมิภาคใดบ้าง แต่มิได้คำนึงถึงปัญหาการมีพรรคจำนวนมากพรรค ส่วนจำนวนคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ยังคงเป็น 15 คนเช่นเดิม<sup>31</sup> เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองในสภาและบัญญัติให้ขยายพรรคโดยสามารถจัดตั้งสาขาได้

ลักษณะพิเศษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ ได้แก่ เรื่องการกำหนดวิธีการแก้ปัญหาในเรื่องข้อพรรคที่มาขอจดทะเบียน หากมีความซ้ำซ้อนกันขึ้นมา อันเป็นรายละเอียดเพิ่มขึ้น ซึ่งยังไม่เคยมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองทุกฉบับที่ผ่านมา ทำให้มีแนวทางที่สามารถกำจัดปัญหาเรื่องที่จะเกิดมีขึ้นดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 12, 13 และมาตรา 15<sup>32</sup>

ในเรื่องสมาชิกภาพของ ส.ส. นั้น ในรัฐธรรมนูญอันเป็นที่มาของกฎหมายพรรคการเมืองทั้งสองฉบับซึ่งได้กล่าวมาแล้ว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2498 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ต่างมิได้กำหนดถึงเรื่องการขาดจากสมาชิกภาพของ ส.ส. และการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นฐานที่มาแห่งกฎหมายฉบับนี้ โดยบัญญัติเรื่องนี้ได้เพื่อให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองไว้ใน มาตรา 124 ว่า

"สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ .....

(7) ลาออกจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น เป็นสมาชิกยุบเลิก

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 7

<sup>32</sup> โปรดดูรายละเอียดของมาตราดังกล่าวในภาคผนวก

(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนั้นให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดห้าสิบวันนั้น

เมื่อพิจารณาแล้ว แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ ได้บัญญัติขึ้นมาโดยให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพลงทันทีหากลาออกจากพรรคที่สังกัด หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นสมาชิกอยู่ยุบเลิกไปก็ตาม ดังที่จะบัญญัติใน (7) กับอีกกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคที่ ส.ส. ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิก โดยกำหนดระยะเวลาให้ ส.ส. ผู้นั้นไปหาพรรคการเมืองใหม่สังกัดใน 60 วันก็ตาม เป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีหลายพรรค

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักแห่งรัฐธรรมนูญที่กล่าวนี้เท่าใดนัก เพราะไม่มีมาตราใดกำหนดให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง แม้ว่าในเรื่องการเลิกพรรค มาตรา 34 จะกำหนดให้เหตุแห่งการเลิกพรรคไว้ตามแนวทางของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 แต่มิได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเลิกพรรคในกรณีที่พรรคไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จึงเห็นได้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ไม่คำนึงถึงการมีพรรคการเมืองที่มั่นคง และระเบียบวินัยของ ส.ส. ที่จะต้องปฏิบัติหรือให้ความสำคัญต่อพรรคที่สังกัดอย่างแท้จริงเท่าใดนัก

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 124 (8) จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ ส.ส. ที่เป็นสมาชิกพรรคซึ่งศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกหรือพรรคการเมืองขับออกจากพรรค จะต้องหาพรรคการเมืองใหม่สังกัดภายในระยะเวลา 60 วัน เพื่อป้องกันการพ้นจากสมาชิกภาพก็ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ก็ไม่กำหนดรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด เพราะไม่มีกรกล่าวถึงเรื่องทำนองนี้ให้เห็นในสาเหตุแห่งการเลิกพรรค

ด้วยเหตุนี้เอง ภายหลังจากให้กฎหมายฉบับนี้จึงมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น เป็นพรรคเล็กพรรคน้อยมากมาย เป็นเหตุให้ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความมั่นคงในการบริหารประเทศแต่ประการใด จากบทบัญญัตินี้เพราะ ส.ส. ไม่คำนึงถึงระเบียบวินัยของการเป็นสมาชิกพรรคเท่าใด

อนึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ไม่กำหนดเรื่องหน้าที่ของพรรคไว้เพื่อให้สมาชิกได้คำนึงถึงและปฏิบัติตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมพรรคการเมืองไว้อย่างเพียงพอ เช่น ไม่มีการกล่าวถึงการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่พรรคจะส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ฯลฯ

ประการสำคัญที่สุด พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ไม่กล่าวถึงเรื่องการรวมพรรคหรือควบพรรค และวิธีการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

#### 1.7 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 โดยมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในมาตรา 38 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง การจัดการดำเนินกิจการ และการเลิกพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วย พรรคการเมือง" และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ<sup>33</sup> แต่ก็ยังไม่มีการร่างกฎหมายพรรคการเมืองออกมารองรับ

ต่อมาในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2524 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับที่ 4 ที่จัดว่าสมบูรณ์มากกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา

<sup>33</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ภาคผนวก

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญดังนี้

การจัดตั้งพรรคการเมือง

ก. เงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมือง

1. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป
2. จำนวนสมาชิกเริ่มแรกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในข้อ 1 ไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่า ภาคละ 5 จังหวัด ๆ ละ 50 คนเป็นอย่างน้อย และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับบุคคลในข้อ 1 ที่กล่าวข้างต้น<sup>34</sup>
3. ก่อนดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด พร้อมกับหนังสือเชิญชวนที่ลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกฉบับ จำนวน 3 ฉบับ
4. คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะโฆษณาเชิญชวนให้ผู้อื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ ต่อเมื่อนายทะเบียนซึ่งได้รับแจ้งเห็นว่าหนังสือเชิญชวนมีรายการถูกต้อง และให้ออกหนังสือรับรองการแจ้งให้แล้ว<sup>35</sup>

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 9

5. เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองรวบรวมสมาชิกได้ครบจำนวนแล้ว ให้นัดประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก การประชุมนี้เรียกว่า "การประชุมตั้งพรรคการเมือง" การนัดประชุมต้องแจ้งให้ผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และต้องมีผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกของแต่ละภาค ภาคละไม่น้อยกว่า 5 จังหวัด มาประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม

6. กิจการที่จะพึงทำในที่ประชุมตั้งพรรคการเมืองให้เสร็จสิ้นก่อนยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง คือ

- 1) การกำหนดนโยบายของพรรค ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีดำเนินการ
- 2) การกำหนดข้อบังคับของพรรค
- 3) การเลือกตั้งกรรมการบริหารของพรรค <sup>36</sup>

ข. การยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง

1. บุคคลซึ่งได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียน พร้อมทั้งส่งร่างนโยบายพรรค และร่างข้อบังคับของพรรคการเมืองอย่างละ 3 ฉบับ ทะเบียนประวัติสมาชิก และสำเนารายงานการประชุมตั้งพรรคการเมือง

2. ร่างข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อพรรคการเมือง
- 2) ภาพเครื่องหมายของพรรค
- 3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค
- 4) การเลือกตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดและการออกตามวาระของหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารอื่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในคณะกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารแต่ละคนปฏิบัติ

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 18

- 5) การจัดตั้งสาขาพรรค ผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคและอำนาจหน้าที่
- 6) การประชุมใหญ่ของพรรคและการประชุมของสาขาพรรค
- 7) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- 8) ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก
- 9) การรับและการส่งให้สมาชิกออก
- 10) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก
- 11) วิธีการเลือกสมาชิก เพื่อส่งเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ

- 12) การบริหารการคลังและการบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรค

การเมือง <sup>37</sup>

3. นายทะเบียนจะจดทะเบียนพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอจดทะเบียน เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว เห็นว่า

- 1) คำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองถูกต้อง มีชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรคที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรค ซึ่งในวาระแรกตั้งขึ้นโดยที่ประชุมของผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก และรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงชื่อเป็นสมาชิก ซึ่งได้แก่ ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ ลายมือชื่อ และเลขหมายบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการออกให้ โดยแยกรายชื่อผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกพรรค เป็นรายจังหวัด

- 2) ชื่อบังคับมีรายการครบถ้วน

- 3) ผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกตามทะเบียนพรรคการเมืองมีคุณสมบัติครบถ้วน และมีจำนวนครบถ้วน 5,000 คน ซึ่งแยกตามภาคต่าง ๆ ถูกต้อง

4) ข้อความในเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นไม่ขัดข้องต่อความมั่นคงของรัฐ หรือกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4. การจดทะเบียนพรรคการเมือง ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อพรรค ภาพเครื่องหมายพรรค ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรค นโยบายของพรรค และชื่อหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค และกรรมการบริหารอื่นของพรรค <sup>38</sup>

ค. การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

1. พรรคการเมืองที่ประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นจะต้องมีสมาชิกในจังหวัดนั้น จำนวนตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป
2. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นยื่นหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง
3. เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งแล้วจะบันทึกการจัดตั้งสาขาพรรคลงในทะเบียนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วัน

ง. การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ข้อบังคับ นโยบาย หรือรายการที่ขึ้นไว้ในการจดทะเบียน

1. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายการดังต่อไปนี้ เป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงคือ

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 25

- 1) ข้อบังคับ
- 2) นโยบาย
- 3) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง
- 4) รายละเอียดที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือรายชื่อ อาชีพ ที่อยู่ของ

สมาชิกผู้ดำเนินการสาขาพรรคการเมือง

2. ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวภายใน 30 วัน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายชื่อในระยะเวลาที่กำหนด

3. ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรคที่ตั้งสำนักงานใหญ่ นโยบาย และชื่อหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการ และกรรมการบริหารอื่น ๆ จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. การเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน<sup>39</sup>

#### การดำเนินการของพรรคการเมือง

1. สถานภาพของพรรคการเมือง กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการในทางการเมือง<sup>40</sup>

2. ให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วย

- 1) หัวหน้าพรรค
- 2) รองหัวหน้าพรรค
- 3) เลขานุการพรรค
- 4) รองเลขานุการพรรค และ

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 28

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 30



5) กรรมการบริหารอื่นอีกไม่น้อยกว่า 7 คน <sup>41</sup>

ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิก โดยที่ประชุมใหญ่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในข้อบังคับ มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค และให้หัวหน้าพรรคเป็น ผู้แทนของพรรคในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก หรืออาจจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการ บริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

3. หลังจากที่จะจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินกิจการต่อไปนี้ ให้ กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค คือ

- 1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค
- 2) การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค
- 3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค

รองเลขานุการพรรค และกรรมการบริหารอื่น

- 4) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง <sup>42</sup>

4. ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิก แล้วแต่ข้อบังคับของพรรคจะกำหนด แต่ถ้าประกอบด้วยผู้แทนสมาชิก ต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เลือกตั้ง และจำนวนผู้แทนสมาชิกไว้ด้วย <sup>43</sup>

5. ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหาร หรือกรรมการบริหาร จัดให้พรรคกระทำการฝ่าฝืนนโยบาย หรือข้อบังคับของพรรค อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ให้นายทะเบียน มีหนังสือเตือนบุคคลดังกล่าวให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้น ในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหนังสือ เตือนของนายทะเบียนสั่งให้บุคคลที่มีชื่อหัวหน้าพรรคการเมือง ให้สำเนาหนังสือนั้น ให้หัวหน้าพรรค ทราบโดยเร็ว <sup>44</sup>

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 33

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 31

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 32

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 34

6. หัวหน้าพรรคและผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และต้องจัดทำบัญชีบุคคลของพรรคปีละ 1 ครั้ง

7. ห้ามมิให้พรรค หรือสมาชิกพรรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้อื่น เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวน หรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8. ห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด<sup>45</sup> เพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลต่างประเทศ นิติบุคคลซึ่งมีทุนหรือหุ้น เป็นของผู้ไม่มีสัญชาติไทย เกินร้อยละ 25 องค์การหรือนิติบุคคลซึ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของผู้ไม่มีสัญชาติไทย และจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งดำเนินกิจการพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลข้างต้นมิได้<sup>46</sup>

9. พรรคการเมืองจะรับบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองมิได้

10. ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่า 1 พรรคการเมือง

11. สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ
- 4) ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่ผู้เป็นสมาชิก

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 39

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 40

การสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยพรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับนั้น ถ้าสมาชิกผู้ตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารของพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้น ซึ่งจะต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย<sup>47</sup>

### การยุบเลิกพรรคการเมือง

1. พรรคการเมืองต้องเลิกไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
  - (1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
  - (2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาคติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน
  - (3) ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น สส. ในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน สส. ที่จะพึงมีได้
  - (4) มีคำสั่งศาลสั่งยุบเลิก
  - (5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 31 หรือมาตรา 32<sup>48</sup>
2. เมื่อพรรคการเมืองต้องเลิกตามข้อ 1 (1) (2) (3) และ (5) ให้ดำเนินการดังนี้
  - (1) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก
  - (2) นายทะเบียนได้รับแจ้งจากหัวหน้าพรรค หรือทราบเหตุที่พรรคต้องเลิก ให้นำทะเบียนดำเนินการสอบสวนที่ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ศาลแพ่งจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังศาลฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาด

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 26

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46

(3) เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองได้แล้ว ให้  
นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบเลิกพรรคในราชกิจจานุเบกษา

(4) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีของพรรคการเมือง  
เมื่อหักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว มีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศล  
ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรค ถ้าไม่ได้ระบุไว้ก็ให้ตกเป็นของรัฐ<sup>49</sup>

3. ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตามข้อ 1 (4) ในกรณีและวิธีการ  
ดังนี้

ก. เมื่อพรรคการเมืองดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อ  
กฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(3) กระทำการตามข้อห้ามที่กล่าวไว้ในข้อ 7, 8 และ 9 ใน  
เรื่องการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ข. เมื่อนายทะเบียนทราบว่าพรรคการเมืองใดดำเนินการตามข้อ

ก. ให้ดำเนินการดังนี้

(1) แจ้งอธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน

(2) ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควร ก็ให้ดำเนินการตามที่

กล่าวมาแล้วในข้อ 2 (2)

(3) เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดแล้ว  
ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบเลิกในราชกิจจานุเบกษา<sup>50</sup>

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 49

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 48

### 1.8 วิเคราะห์พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับก่อน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นสำคัญ

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ บัญญัติถึงรายละเอียดต่าง ๆ ไว้มากกว่ากฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับที่ผ่านมา สิ่งที่สำคัญซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้บัญญัติขึ้นแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อนคือ การเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองในการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นจากเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34 จากจำนวน 1,000 คน เป็นจำนวน 5,000 คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และบังคับไว้ดีกว่า สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน ดังกล่าวนี้ จะต้องมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ๆ ละ 50 คน ซึ่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ มิได้มีบทบังคับไว้โดยละเอียดเช่นนี้ ทั้งยังกำหนดไว้ดีกว่าหากสมาชิกจำนวนดังกล่าวลดลงไปติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน ให้พรรคการเมืองนั้นต้องเลิกไป

เหตุที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติรายละเอียดไว้ให้สมาชิกพรรคต้องมีจำนวนมากเช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้พรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นมีฐานมั่นคง เป็นพรรคการเมืองใหญ่ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฐานแห่งกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ซึ่งต้องการส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองใหญ่ จำนวนน้อยพรรค มีฐานที่มั่นคงกระจายลงไปสู่ทุกภูมิภาค ดังเช่นต่างประเทศ นอกจากนี้บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองและการดำเนินงานของพรรคการเมือง ต้องกระทำในพรรคการเมือง กล่าวง่าย ๆ ว่า ส.ส. ต้องสังกัดพรรค มิฉะนั้นต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพ ดังเช่นที่รัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ในมาตรา 103 มีข้อความว่า

"สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นลงเมื่อ ...

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้นำจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตน เป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ..."

ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ต้องการส่งเสริมและพัฒนาระบบพรรคการเมืองของไทยให้เจริญเติบโต มีเสถียรภาพมิให้ล้มได้ง่าย และให้ ส.ส. อยู่ในระเบียบวินัยโดยมีพรรคควบคุม ซึ่งสังเกตเห็นได้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เพิ่มเติมรายการที่ต้องมีในข้อบังคับของพรรค ไว้ในมาตรา 22 โดยเฉพาะข้อ 10 อันเป็นรายละเอียดที่ไม่เคยปรากฏในกฎหมายฉบับก่อน

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงต้องบัญญัติหลักการซึ่งเป็นการดำเนินการตาม โดยเหตุผลที่เรื่องนี้เกี่ยวข้องไปถึงเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกำหนดไว้ในมาตรา 103 (9) มีข้อความว่า

"ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ภายในหกสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น..."

จากข้อบัญญัติของอนุมาตรานี้ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเน้นหนัก เรื่องการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันมีสาเหตุมาจากขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ต้องการส่งเสริมพรรคการเมือง จึงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง หากไม่อาจหาพรรคการเมืองเข้า เป็นสมาชิกได้ตามที่กำหนดย่อมขาดจากสมาชิกภาพทันที นอกจากนี้เพื่อให้พรรคการเมืองใหญ่มีฐานที่มั่นคง จึงวางข้อกำหนดบังคับไว้อีกว่า พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกเข้า

สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้ จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่จะถึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคดังกล่าวส่งสมัคร จะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครเป็นคณะให้ครบจำนวน ส.ส. ที่จะถึงมีในการเลือกตั้ง ทั้งจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต <sup>51</sup>

ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดถูกศาลมีคำสั่งยุบเลิกไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้ ส.ส. ต้องขาดจากสมาชิกภาพไปโดยทันที รัฐธรรมนูญจึงให้เวลาแก่ ส.ส. ซึ่งพรรคที่ตนสังกัดอยู่ถูกศาลสั่งยุบเลิกไป แสวงหาพรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนและปฏิบัติตามเกณฑ์ดังกล่าวในรัฐธรรมนูญโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกอยู่ในสภา เข้าเป็นสมาชิกเสียก่อนสิ้นระยะเวลาที่กำหนด คือภายใน 60 วัน นับแต่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคเพื่อให้ ส.ส. ผู้ซึ่งมีพรรคการเมืองสังกัด จะได้มีสิทธิดำเนินงานทางการเมืองในสภาฯ ได้ โดยวิธีบรรณในนามของพรรคการเมืองนั้น ๆ

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงได้ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองโดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังนี้

1. ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของที่ประชุมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรค และ ส.ส. ที่สังกัดพรรคนั้น มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค โดยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือมติของพรรคการเมือง
2. ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่ ส.ส. ผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ ภายใน 60 วัน นับแต่ศาลมีคำสั่ง ซึ่งกรณีนี้ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว และต้องเป็นพรรคที่มี ส.ส. เป็นสมาชิกอยู่ด้วย

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 95 ในภาคผนวก

โดยเหตุนี้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงได้บัญญัติดำเนินรอยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว อาทิ มาตรา 7 กำหนดจำนวนสมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคให้มากขึ้นและกระจายไปทั่วทุกภูมิภาค มาตรา 26 สมาชิกภาพของพรรคสิ้นสุดเมื่อพรรคสั่งให้ออกตามข้อบังคับพรรค ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคที่ผู้ขึ้นเป็นสมาชิก ตลอดจนถึงหมวด 3 การเลิกพรรคในมาตรา 46 ซึ่งเพิ่มเหตุแห่งการเลิกพรรคไว้มากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่นที่ผ่านมา ที่สำคัญคือเหตุแห่งการเลิกพรรคใน (2) ที่ว่า

"มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกที่มีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คนไม่ถึง 5 จังหวัด ของแต่ละภาค เป็นเวลาติดต่อกัน 6 เดือน"

และในมาตรา 3 ที่ว่า

"ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้"

ทั้งนี้เพื่อให้รองรับกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ จึงมีรายละเอียดที่ค่อนข้างมากแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ และได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมือง และศาลเป็นองค์กรสูงสุดในการชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ซึ่งไม่น่าจะดำรงความยุติธรรมได้เพียงพอ

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงกำหนดเหตุแห่งการเลิกพรรคมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เนื่องจากรายละเอียดได้เพิ่มขึ้นใหม่ ดังปรากฏใน (3) ที่ว่าหากพรรคใดไม่ส่งสมาชิก เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปหรือส่งแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ จะต้องเลิกพรรคไป และ (5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 31 และมาตรา 32 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองภายหลังการจดทะเบียนตั้งพรรค ก็ให้นายทะเบียนสอบสวน และยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองได้



นอกจากนี้สิ่งที่ เป็นข้อที่่าพิจารณาอีกคือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับนี้ไม่กล่าวถึง เรื่องหน้าที่ของพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งควรจะได้กำหนดไว้ เพื่อให้พรรคการเมือง ที่จัดตั้งขึ้น ได้ทราบและปฏิบัติตามหน้าที่อันนี้ และไม่ดำเนินงานทางการเมืองให้เป็นปฏิปักษ์กับ การปกครองประเทศ

อนึ่ง เพื่อให้การส่งเสริมพรรคการเมืองเป็นไปอย่าง ได้ผลสมดังเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีน้อยพรรคและเกิดความมั่นคง พระราชบัญญัติ พรรคการเมืองฉบับนี้ควรที่จะบัญญัติถึง เรื่องการให้ เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยรัฐด้วย พร้อมกับ กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดของ เงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรม แต่กฎหมายฉบับนี้ ก็มีได้กล่าวถึงไว้ ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่าน่าจะทำให้ เจตนารมณ์ดังกล่าว ไม่ประสบผลเท่าที่ควร

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ที่สุด ใน บรรดากฎหมายพรรคการเมืองของไทย แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า เรื่องการรวมพรรคการเมือง หรือควมพรรคการเมืองนั้นมิได้กล่าวถึงไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาได้ ดังเช่น กรณีการรวมพรรค การเมืองเป็นพรรคเอกภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวในบทต่อไป

### สรุป

เมื่อได้ศึกษา พระราชบัญญัติพรรคการเมืองแต่ละฉบับ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งพรรค การเมืองทำได้ง่าย เป็นเหตุให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ระบบ พรรคการเมืองไทยไม่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้แล้วยัง ไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงการรวมพรรค การเมืองไว้อีกด้วย