

การรวมพรรคการเมือง : ศึกษาผลกระทบต่อทางเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ



นางบุศรา เข้มทอง

ศูนย์วิทยพัทธยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4717-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**MERGER OF POLITICAL PARTIES : IMPACT ON THE ELECTION
UNDER A PARTY-LIST BASIS**



Mrs. Bussara Kemthong

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws**

Faculty of Law

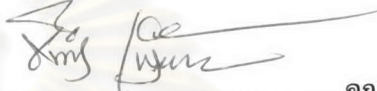
Chulalongkorn University

Academic Year 2003


ISBN 974-17-4717-9

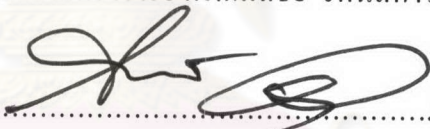
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การรวมพรรคการเมือง : ศึกษาผลกระทบต่อทางเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ
โดย นางบุศรา เข้มทอง
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารคดี


.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิดิพันธุ์ เขื่อนบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา)

๓๐๑๐.๐๑
.....กรรมการ
(พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ทิวา เงินขวง)

บุศรา เข้มทอง : การรวมพรรคการเมือง : ศึกษาผลกระทบต่อการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (MERGER OF POLITICAL PARTIES : IMPACT ON THE ELECTION UNDER A PARTY - LISTBASIS) อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา, 126 หน้า ISBN 974-17-4717-9

การรวมพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการรวมพรรคไว้ ทำให้ขาดข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องของการจัดลำดับและสถานภาพของ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ไปรวมกับพรรคการเมืองหลัก

ผลการวิจัย พบว่า การรวมพรรคการเมือง เกิดขึ้นได้สองกรณี คือ การรวมพรรคก่อนหรือหลังจากที่ กกต. ประกาศผลการรวมพรรคก่อนที่ กกต. ประกาศผล ยังไม่เคยปรากฏขึ้นในประเทศไทย และไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการจัดลำดับของ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ รวมถึงผู้ที่มีรายชื่ออยู่ในลำดับต่อไป (waiting list) ซึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากการรวมเพื่อให้ได้ที่นั่งแต่มีชื่อเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง จึงควรมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละห้า ยุบรวมกันก่อนที่ กกต. ประกาศผล กรณีที่มีการรวมพรรคหลังจากที่ กกต. ประกาศผล สามารถรวมกันได้สองรูปแบบคือ รวมกันกับพรรคการเมืองหลัก หรือรวมกันเพื่อตั้งพรรคขึ้นใหม่ กรณีรวมกันกับพรรคการเมืองหลัก หากตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) ที่ต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล โดยให้มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ควรเลื่อนลำดับ ส.ส.บัญชีรายชื่อหรือผู้อยู่ในลำดับถัดไป (waiting list) ของพรรคหลัก หรือ ส.ส. บัญชีรายชื่อของพรรคที่ยุบรวมร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา สำหรับกรณีของ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ไปรวมกับพรรคหลัก ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และควรให้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ สำหรับการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่ กรณีนี้ควรนำผู้มีรายชื่อในลำดับถัดไปของแต่ละพรรคมาสลับฟันปลาแล้วจับสลากว่า waiting list ของพรรคใดจะอยู่ชื่อบน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชา นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2546.....

ลายมือชื่อนิติศ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4386093034 : MAJOR LAW

KEYWORD : MERGE/ELECTION/PARTY - LIST

BUSSARA KEMTHONG : MERGER OF POLITICAL PARTIES : IMPACT ON THE ELECTION UNDER A PARTY - LIST BASIS. THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR MANIT JUMPA 126 PP. ISBN 974-17-4717-9

The mergers of political parties in accordance with the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand and the Political Parties Constitutional Act of 1998 did not include the criteria for such mergers. This resulted in a lack of stipulations in terms of the ranking and status of party list members of parliament who did not merge with major political party.

This research has found that the mergers of political parties resulted from two cases : merging that took place either prior or after the announcement by the Election Committee. Mergers prior to the announcement by the Election Committee have never taken place and there are no legal prescriptions barring this from happening. If such a case were to occur it would impact the ranking of party list members of parliament as well as those who are next on the waiting list. This cannot be done since it is a merger carried out for the purpose of securing a seat and not for political purposes. Therefore, a law should exist prohibiting political parties that win below five percent of the seats to enter into any mergers prior to announcements by the Election Committee. In cases where a merger takes place after the Election Committee announces the results it can occur either through merging with a major political party or by establishing a new party. In the first case, if a merger takes place with a major political party, if one were to follow the interpretations according to the 1997 Constitution which aimed at boosting the government's stability by allowing a strong political party to move up the next party list MP or person next on the waiting list of a major political party or a party list member of a party that has been merged that submits a petition to the parliament's ombudsman for consideration by the Constitutional Court. In the cases of party list MPs who do not opt to merge with a major political party will find this cannot be done as it conflicts with the constitution and in so doing his or her status as a party list M.P should be terminated. As for mergers with the intention of establishing a new political party, those next in line of each party should be picked alternation from one party to another to determine which political party should rank first with a name on the waiting list in order to ensure fairness.

DepartmentLaw.....
Field of study.....Law.....
Academic year.....2003.....

Student's signature.....*B. Kemthong*.....
Advisor's signature.....*[Signature]*.....
Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถและความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนมีความรู้สึกสำนึกในพระคุณของท่านทั้งหลาย และหากมีโอกาสผู้เขียนปรารถนาที่จะแสดงกตเวทิต่อบุคคลดังกล่าวเท่าที่สามารถกระทำได้

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงที่พลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการเลือกตั้ง ได้ให้ความเมตตาโดยการมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งชี้แนะข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีได้มีขึ้นเลย หากไม่มีรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน โดยให้ความรู้ และคำปรึกษา ตลอดจนแนวทางที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด รวมทั้งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อมาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้พร้อมทั้งคำชี้แนะหลายประการที่เป็นประโยชน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ทิวา เงินยวง ที่กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งชี้แนะข้อมูลที่เป็นประโยชน์

อนึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณปกครอง สุนทรสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง คุณสุพจน์ ไพบูลย์ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร และคุณชารทิพย์ ทองอินจันทร์ ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ และรองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ผศ.ดร.ศิริโรจน์ ผลพันธิน ที่กรุณาให้คำแนะนำตั้งแต่เตรียมตัวเข้ารับการศึกษา ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุรนนท์ เวชชาชีวะ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ขอขอบคุณคุณจักรสิน วิเศษสาทร ที่ได้กรุณาให้ความรู้ และคำแนะนำแก่ผู้เขียนในการทำรูปเล่มวิทยานิพนธ์ และคุณณัฐยา กำแพงทอง ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าช่วยผู้เขียนในการจัดรูปเล่มวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่จิตรา เจนการคำ และพันเอกพิชัย เข้มทอง ผู้ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่คอยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอดจนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และคุณเด่นดวง วัลละเอียค ผู้ซึ่งคอยแนะนำแนวทางต่าง ๆ ให้แก่ผู้เขียนตลอดเวลาที่ศึกษาอยู่ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอันเป็นที่รักยิ่งแห่งนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	8
1.5 วิธีการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 แนวคิดพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง.....	10
2.1 ความหมายของพรรคการเมือง.....	10
2.1.1 ความหมายของพรรคการเมืองในประชาธิปไตยตะวันตก.....	11
2.1.2 ความหมายของพรรคการเมืองในประชาธิปไตยไทย.....	12
2.2 ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย.....	13
2.2.1 ความสำคัญของพรรคการเมือง.....	13
2.2.2 บทบาทของพรรคการเมือง.....	14
2.3 พรรคการเมืองไทย.....	16
2.3.1 การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทย.....	16
2.3.2 โครงสร้างของพรรคการเมืองไทย.....	19
2.3.2.1 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง.....	19
2.3.2.2 ขัอบังคับของพรรคการเมือง.....	20
2.3.2.3 คณะกรรมการบริหารพรรค.....	20
2.3.3 วิวัฒนาการการรวมพรรคการเมืองไทยในอดีต.....	21

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.3.1 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498.....	22
2.3.3.2 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511.....	23
2.3.3.3 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517.....	24
2.3.3.4 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524.....	25
2.3.4 บทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองในปัจจุบัน.....	31
2.3.4.1 การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้ง่ายแต่ไม่ก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภา.....	31
2.3.4.2 พรรคการเมืองมีการบริหารเป็นประชาธิปไตยและมีฐานมวลชน.....	32
2.3.4.3 พรรคการเมืองมีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยสาธารณชน.....	33
2.3.4.4 พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้ง.....	34
2.4 ระบบการเลือกตั้ง.....	34
2.4.1 ความหมายของการเลือกตั้ง.....	34
2.4.2 การเลือกตั้งระบบสัดส่วน.....	36
2.4.2.1 เหตุผลสนับสนุนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งแบบสัดส่วน.....	38
2.4.2.2 ผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือแบบสัดส่วน.....	40
2.4.2.3 ผลกระทบของวิธีการเลือกตั้งแบบต่าง ๆ	40
2.4.2.4 กรณีพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้า.....	41
3 การรวมพรรคการเมืองในต่างประเทศ.....	43
3.1 ความหมายของการรวมพรรคการเมือง.....	43
3.1.1 การรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคเดียวกัน.....	44
3.1.2 การรวมกลุ่มพรรคการเมืองเป็นแนวร่วมพรรคพันธมิตร.....	44
3.1.3 การรวมตัวเข้าเป็นพรรคการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองหลัก.....	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 การรวมพรรคการเมืองของต่างประเทศ.....	45
3.2.1 การรวมพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน.....	45
3.2.1.1 ข้อกฎหมายในการรวมพรรคการเมือง.....	47
3.2.1.2 การรวมพรรคระหว่างพรรค C.D.U./C.S.U.	49
3.2.2 การรวมพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น.....	56
3.2.2.1 การปฏิรูประบบการเลือกตั้งในญี่ปุ่น.....	56
3.2.2.1.1 การเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ.1947 ถึงปี ค.ศ. 1993.....	57
3.2.2.1.2 การเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1994 ถึงปัจจุบัน.....	59
3.2.2.2 การเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองญี่ปุ่น.....	63
3.2.2.2.1 ระบบการเมืองก่อนปี ค.ศ. 1955.....	63
3.2.2.2.2 ระบบการเมืองหลังปี ค.ศ. 1995 ถึงปัจจุบัน.....	64
3.2.2.3 การรวมพรรคระหว่าง DPJ / LP.	65
4 การรวมพรรคการเมืองกับปัญหาทางกฎหมาย.....	73
4.1 การรวมพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ.2541.....	73
4.2 ปัญหากฎหมายในการรวมพรรคก่อนที่กกต.ประกาศผล.....	77
4.3 ปัญหากฎหมายในการรวมพรรคหลังกกต.ประกาศผล.....	85
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกรณีการรวมพรรคเป็นพรรคเดียว กับพรรคการเมืองที่เป็นหลัก.....	85
4.3.1.1 การจัดลำดับและการคำนวณ โควต้าของส.ส.บัญชีรายชื่อ ในการรวมพรรค.....	87
4.3.1.2 กรณี ส.ส.บัญชีรายชื่อแตกแถวไม่ไปรวมกับพรรคการเมือง หลัก.....	95
4.3.1.3 กรณีของ waiting list.....	102
4.3.1.4 ผลกระทบต่อสถานภาพของพรรคการเมืองที่ถูกยุบรวม..	104
4.3.2 ปัญหาทางกฎหมายในการรวมพรรคเพื่อจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ใหม่.....	106
4.4 กรณีบางประเทศใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วน โดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ.....	109
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	113
รายการอ้างอิง.....	121
ประวัติผู้วิจัยวิทยานิพนธ์.....	126