



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทนิยามพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๖๐

จัดทำโดย รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์เดช สรุโฆษิต
รหัส ๖๑๐๖๑๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนิยามพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐^๑

ณรงค์เดช สุระโสมิทธิ^๒

๑. บทนำ

ทุกครั้งที่ในการจัดทำร่างกฎหมายพรรคการเมืองของไทย ปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกันอยู่เสมอคือ จะนิยามความหมายของพรรคการเมืองหรือไม่ และจะนิยามไว้อย่างไร^๓ ในประเทศเยอรมนี นิยามความหมายพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ใช้ในการจำแนกแยกแยะพรรคการเมืองออกจากกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองอื่น ๆ^๔ ส่วนกฎหมายพรรคการเมืองไทยนั้น กฎหมายฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ ไม่ได้นิยามความหมายของพรรคการเมืองไว้ และแม้ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทนิยามไว้ แต่การนิยามศัพท์ดังกล่าวก็ไม่ได้ช่วยเพิ่มความเข้าใจใด ๆ ในทางวิชาการเลย^๕ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ว่า “คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” ในทางตรงกันข้ามกฎหมาย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดบทนิยาม “พรรคการเมือง” ไว้อย่างชัดเจน ดังความว่า

“พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัคร

^๑ ปรับปรุงจาก ณรงค์เดช สุระโสมิทธิ, “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทนิยาม “พรรคการเมือง””, เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย <www.public-law.net> เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

^๒ รองศาสตราจารย์ในสาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คุณวุฒิ: นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), Master of Laws (University of Cambridge) และ Doctor of Philosophy (Law) (University of Edinburgh).

^๓ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๒) หน้า ๑-๒ และศึกษาปัญหาของการไม่นิยามศัพท์พรรคการเมืองไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองในหน้า ๑๑๒-๑๑๘.

^๔ กฎหมายเยอรมันมิได้บังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนจัดตั้งกับหน่วยงานของรัฐ แต่เกิดขึ้นเมื่อประชาชนรวมตัวกันจัดตั้ง ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปสมาคมก็ได้ โปรดดู Jörn Ipsen, “Political Parties and Constitutional Institutions”, ใน Christian Starck (ed.), Studies in German Constitutionalism, (Munich: Nomos Verl.-Ges., 1995), หน้า ๒๐๑-๒๐๒.

^๕ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “พรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้งโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
อื่นอย่างต่อเนื่อง”^๖

เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้เขียนเห็นว่า นิยามพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักวิชา
มากกว่า จึงเสนอให้ ในภาคหน้าสมควรนำบทนิยามดังกล่าวกลับมาใช้อีกครั้ง ในกรณีนี้ ผู้เขียนจะ
นำเสนอองค์ประกอบของบทนิยามพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยจำแนกการ
พิจารณาออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๒. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของคณะบุคคล

องค์ประกอบข้อนี้เป็นไปตามสภาพธรรมชาติของพรรคการเมืองซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของ
ปัจเจกชน (Individual) หลาย ๆ คน ส่วนนิติบุคคลนั้นไม่สามารถรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้
แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕ ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง
(Freedom to form a political party) จะใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้ง
พรรคการเมือง...” แต่คำว่า “บุคคล” ณ ที่นี้ย่อมหมายความแต่เฉพาะบุคคลธรรมดา (Natural
Person) เท่านั้น หาได้หมายความรวมถึงนิติบุคคล (Legal/ Juristic Person) ไม่ เพราะเสรีภาพใน
การจัดตั้งพรรคการเมืองนี้แตกต่างไปจากสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในประการอื่น ๆ ที่โดยสภาพ
แล้ว นิติบุคคลอาจเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพได้ เช่น สิทธิในการใช้สิทธิทางศาล สิทธิในทรัพย์สิน ฯลฯ

เหตุผลก็คือ ประการแรก พรรคการเมืองนั้นคือการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ทาง
การเมือง ดำารัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองทั้งของไทยและต่างประเทศล้วนแล้วแต่ยืนยันความ
ข้อนี้ โดยได้อธิบายความหมายของพรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของ “คน “บุคคล” หรือ “คณะ
บุคคล” ซึ่งเป็นปัจเจกชน (Individual) และยังไม่ปรากฏคำอธิบายที่กล่าวถึง “นิติบุคคล” ในฐานะ
สมาชิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด เนื่องจากนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมุติขึ้น ย่อมไม่มีเจตจำนง
ทางการเมืองเป็นของตนเอง หากแต่เป็นเจตจำนงร่วมกันของปัจเจกชนที่ประกอบกันขึ้นเป็นนิติบุคคล
นั้น ประการที่สอง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นหนึ่งในสิทธิทางการเมืองในประเภท
เดียวกันกับสิทธิเลือกตั้ง (Right to Vote) ซึ่งเป็นสิทธิของปัจเจกชนหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นพลเมือง
ของรัฐนั้น ๆ เท่านั้น นิติบุคคลไม่อาจมีสิทธิเลือกตั้งอันใด ก็ย่อมไม่อาจมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค
การเมืองได้ฉนั้น ประการที่สาม กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่รับรองให้
เฉพาะแต่บุคคลธรรมดาเท่านั้นที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้

ประการสุดท้ายที่สำคัญคือ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเป็นแขนงหนึ่งของเสรีภาพใน
การรวมกลุ่มของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งของไทยและต่างประเทศต่างก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพใน
การรวมกลุ่มทั้งที่เป็นการรวมกลุ่มแบบชั่วคราวเช่น การชุมนุม หรือที่มีลักษณะถาวรในรูปแบบองค์กร

^๖ มาตรา ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

เช่น สมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม โดยมนุษย์จะรวมตัวกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แม้นิติบุคคลหลายนิติบุคคลอาจมีเป้าหมายร่วมกันได้ แต่เป้าหมายร่วมกันของนิติบุคคลเหล่านั้นแท้ที่จริงคือ เป้าหมายร่วมกันของบุคคลธรรมดาอันประกอบกันอยู่ในนิติบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นเอง การรับรองสถานะการรวมกลุ่มของนิติบุคคลหากจะมีได้ก็ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่อาจถือเป็นหลักการทั่วไปได้ ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในกรณีที่สมาคมชาวไร่อ้อยหลายสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคลรวมตัวกันขอจัดตั้งสมาคมของบรรดา “สมาคม” ขึ้นในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๒๗ ว่า “การขอตั้งสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้อีกแต่โดยบุคคลธรรมดาเท่านั้น ... เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๓ (เรื่องสมาคม) [ป.พ.พ. เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปีพ.ศ. ๒๕๓๕ – เพิ่มโดยผู้เขียน] แล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติเหล่านั้นกล่าวถึง “คน” ทั้งสิ้น ไม่มีมาตราใดกล่าวถึง “นิติบุคคล” ... นอกจากนี้หากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้นิติบุคคลหลายนิติบุคคลรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ต่างหากได้ กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ” ตัวอย่างเช่น กรณีสหพันธ์นายจ้างจัดตั้งขึ้นจากสมาคมนายจ้าง ๒ สมาคม หรือ สหพันธ์แรงงานจัดตั้งขึ้นจากสหภาพแรงงาน ๒ สหภาพ และกรณีชุมนุมสหกรณ์ที่ก่อตั้งจากสหกรณ์ตั้งแต่ ๒ สหกรณ์ขึ้นไป

๓. พรรคการเมืองต้องได้รับจดทะเบียนพรรคการเมือง

องค์ประกอบข้อนี้เป็นเงื่อนไขในเชิงแบบพิธีที่ดูประหนึ่งเหมือนว่า กลายเป็นจารีตประเพณีทางกฎหมายของบรรดานักการเมืองไทยไปแล้ว เนื่องจากนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพรรคการเมืองไทยต่างต้องจดทะเบียนหรือจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายพรรคการเมืองจึงจะดำเนินกิจกรรมในฐานะพรรคการเมืองได้ และแม้ในช่วงเวลาที่ไม่มีบทบังคับให้ต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองอันได้แก่ ช่วงเวลาสั้น ๆ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๘ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งต่างก็รองรับให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันได้ โดยที่ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่นักการเมืองที่รวมตัวกันส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง ส.ส. ในช่วงเวลาดังกล่าวกลับมิได้เรียกตัวเองว่า “พรรค” แต่เรียกว่า “กลุ่ม” จึงอาจกล่าวได้ว่า นักการเมืองไทยประพฤติปฏิบัติสืบต่อเนื่องกันมาจนเกิดการยอมรับแล้วว่า พรรคการเมืองไทยนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย (Legal Creature) โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองต้องยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพร้อมเอกสารต่าง ๆ เช่น นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของพรรคการเมือง หากนายทะเบียนเห็นว่าการยื่นจดทะเบียนดังกล่าวถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของ กกต. ก็จะได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งจะมีผลทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคล

ประเด็นสำคัญทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาก็คือ การที่กฎหมายบังคับให้ต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองกับปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมายเดิม หรือจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองกับประธาน กกต. ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองกับเลขาธิการคณะกรรมการการ

เลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับปัจจุบันนั้น เป็นการละเมิดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในประเด็นนี้ ไม่พบตำราทางรัฐศาสตร์ที่วิเคราะห์ไว้โดยตรง มีแต่เฉพาะวิทยานิพนธ์นิติศาสตร์เล่มหนึ่งที่เปิดประเด็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “...รัฐธรรมนูญ [๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ – เพิ่มโดยผู้เขียน] ได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะบริบูรณ์ ไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ แต่การใช้สิทธิเสรีภาพย่อมมีขอบเขตซึ่งได้แก่ขอบเขตที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินั่นเอง และขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพกรณีทั่วไป...” ดังนั้น การจดทะเบียนก็ การจดทะเบียนก็ จึงไม่ได้เพราะจะถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ^{๑๖}

ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวนับเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะบริบูรณ์หรือเด็ดขาด เพียงแต่มีได้กำหนด “เงื่อนไขพิเศษ” หรือ “เงื่อนไขทั่วไป” ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ไว้โดยตรงในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น

ประการที่สาม ในการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นต้นแบบของบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ เคยมีการอภิปรายกันว่า การกำหนดให้จดทะเบียนพรรคการเมืองจะขัดต่อรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือไม่ ได้ข้อสรุปว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้ภาครัฐรับรู้และรับรองสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง แต่จะต้องไม่ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขการจดทะเบียนดังที่เป็นอยู่ในกฎหมายพรรคการเมืองขณะนั้น จึงเห็นควรจัดให้มีระบบการจดทะเบียนการจดทะเบียนที่เป็นการบงกชให้มีพรรคการเมืองจึงมิได้ขัดรัฐธรรมนูญในตัวเอง (per se unconstitutional) หากแต่นำวิเคราะห์ต่อไปอีกว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจดทะเบียนการจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยถอดรูปแบบหลักเกณฑ์และกระบวนการจดทะเบียนพรรคการเมืองเดิมมาใช้ อันเป็นการเปลี่ยนเฉพาะชื่อเรียกเท่านั้น จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประการสุดท้าย แม้ว่าบางประเทศถือว่า การบังคับให้พรรคการเมืองต้องขออนุญาต ต้องขึ้นทะเบียน ต้องจดทะเบียน หรือจดทะเบียนกับภาครัฐก่อนดำเนินการทางการเมืองในฐานะพรรคการเมือง เป็นการละเมิดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศเยอรมนี แต่ก็เป็นเพราะเยอรมนีเคยเผชิญกับสภาพความกดดันภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ฝ่ายสัมพันธมิตรบังคับให้พรรคการเมืองในเยอรมันต้องขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการ จนทำให้ผู้นำของพรรคการเมืองและบรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นพ้องต้องกันให้มีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและปฏิเสธระบบการจดทะเบียนหรือขออนุญาต อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศต่าง ๆ แล้วพบว่า การจดทะเบียนหรือจดทะเบียนนับเป็นมาตรการสำคัญเพื่อรับรองสถานะการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เป็น “พรรคการเมือง” แยกออกจากกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ปรากฏมากขึ้นเรื่อย ๆ ในกฎหมายของประเทศประชาธิปไตยทั้งที่เป็นประชาธิปไตยดั้งเดิม และประชาธิปไตยใหม่ ด้วยเหตุผลที่หลากหลายแตกต่าง

^{๑๖} สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว, ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๕.

กันไป เป็นต้นว่า พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนเพื่อการส่งคนลงสมัครเลือกตั้ง เพื่อการรับการอุดหนุนจากรัฐ หรือเพื่อที่จะส่งผู้สมัครเลือกตั้งในนามของพรรคในระบบสัดส่วน ซึ่ง คณะกรรมาธิการเวนิส (Venice Commission) เห็นว่า “มิได้ละเมิดสิทธิที่รับรองไว้ในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ [เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม – เพิ่มโดยผู้เขียน] ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยตัวของมันเอง (per se) ภายใต้เงื่อนไขว่า หลักเกณฑ์การจดทะเบียนต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน”

ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบของพรรคการเมือง “การจดทะเบียน” หรือแม้แต่ “การจดทะเบียน” นี้มิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ส่วนปัญหาว่า หลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีการในการจดทะเบียนหรือการจดทะเบียนจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ที่ดำเนินกิจการเช่นเดียวกับพรรคการเมืองโดยมิได้จดทะเบียนจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นอีกเรื่องที่เหมาะสมให้มีการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

๔. พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง

ลักษณะธรรมชาติของการรวมกลุ่มกันของมนุษย์นั้นจะเกิดขึ้นเพราะความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่น ความชื่นชอบรสนิยม อาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา ถิ่นกำเนิด ความคิดเห็น หรือแม้แต่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนพรรคการเมืองก็จะเป็นการรวมตัวกันของผู้มีความคิดเห็นทางการเมืองในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะมีความคิดเห็นดังกล่าวจะถึงขั้นเป็นอุดมการณ์ (Ideology) หรือไม่ก็ตาม

การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบข้อนี้ก็เพื่อ (๑) ยืนยันหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า อุดมการณ์หรือแนวความคิดเห็นทางการเมืองเป็นพื้นฐานของการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันก็สะท้อนเป้าประสงค์สำหรับบรรดาพรรคการเมืองไทยทั้งหลายกล่าวคือ ต้องมีการรวมกลุ่มกันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำและนายทุนของพรรคการเมืองแต่ลำพังอย่างเดียว หากแต่ต้องมีแนวความคิดเห็นทางการเมืองพื้นฐานร่วมกันในการรวมกลุ่มด้วย และ (๒) กล่าวย้าหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างและสานต่อแนวความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน โดยประชาชนคนอื่น ๆ ที่คล้อยตามแนวทางที่พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ กำหนดไว้ก็อาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับพรรคการเมืองนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ อุดมการณ์หรือแนวความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวหมายความรวมถึงแนวคิดด้านเศรษฐกิจและสังคมในเรื่องอื่น ๆ ทั่วไปด้วยรวมทั้งไม่จำเป็นที่สมาชิกทุกคนต้องมีแนวความคิดเห็นเหมือนกันทุกรายละเอียด

อนึ่ง เนื่องจากบทนิยามพรรคการเมืองนั้นใช้ถ้อยคำว่า “เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ทำให้มีปัญหาต้องขบคิดต่อว่า การรวมกลุ่มทางการเมืองโดยสมาชิกมีแนวความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันแต่ความคิดเห็นดังกล่าวขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) เช่น ต้องการเปลี่ยนแปลงประเทศ

ไทยให้ปกครองภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์หรือระบอบปรมาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) หรือต้องการเปลี่ยนเป็นสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข เช่นนี้ ถือว่าเป็น “พรรคการเมือง” หรือไม่ตามบทนิยามนี้หรือไม่

ความเห็นแรก การรวมกลุ่มที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองขัดต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจัดว่าเป็น “พรรคการเมือง” แต่การมีเจตนารมณ์ดังกล่าวถือเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วยเหตุที่พรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม “ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองที่มิเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เข้าข่ายของความเป็นพรรคการเมืองตั้งแต่ต้น” ความเห็นนี้ผู้เขียนวิเคราะห์สังเคราะห์ขึ้นโดยเทียบเคียงหลักกฎหมายเยอรมัน

ความเห็นที่สอง การรวมกลุ่มที่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองขัดต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่ถือว่าเป็น “พรรคการเมือง” ตามกฎหมาย เนื่องจาก หากพิจารณาบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นระบบ จะพบว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่จะละเมิดมิได้ แม้จะเสนอผู้ตั้งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มิอาจกระทำได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานดังกล่าวก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน

ผู้เขียนเห็นว่า บทวิเคราะห์ของความเห็นแรกซึ่งเทียบเคียงหลักกฎหมายเยอรมันนั้นอาจไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทย เพราะลักษณะการถือกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองในเยอรมันแตกต่างจากของไทย กล่าวคือ พรรคการเมืองในเยอรมันเป็นสิ่งที่เกิดโดยธรรมชาติ (Natural Creature) เมื่อมีบุคคลมารวมตัวกันเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองโดยไม่ต้องอาศัยการรับรองโดยกฎหมาย ไม่ต้องจดทะเบียน จัดแจ้ง หรือขึ้นทะเบียนใด ๆ กับหน่วยงานของรัฐ แตกต่างจากพรรคการเมืองไทยซึ่งถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย (Legal Creature) ต้องจดทะเบียนกับนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อนจึงจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในฐานะ “พรรค” การเมืองได้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายไทย หากการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ขัดต่อหลักการพื้นฐานดังกล่าวอย่างชัดเจน นายทะเบียนก็ต้องไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และในทางตรงกันข้าม หากพรรคการเมืองมิได้มีเจตนารมณ์ที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานอย่างชัดเจนและนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว ต่อมาหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ขัดต่อหลักการพื้นฐาน ซึ่งจะมีผลเป็นการพิสูจน์ยืนยันถึงเจตนารมณ์ที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานดังกล่าว ก็ย่อมเป็นเหตุที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป ความเห็นที่สองนี้น่าจะเป็นความเห็นที่ถูกต้องสำหรับระบบกฎหมายไทยด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่ยกมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม สมควรมีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปอีกว่า (ก) เจตนารมณ์อุดมการณ์ หรือนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะใดถือว่ามีลักษณะไม่สอดคล้องกับวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (ข) หากมีการแสดงออกและการรวมกลุ่มทางการเมืองตามอุดมการณ์คอมมิวนิสต์หรือตามอุดมการณ์แบบสาธารณรัฐ ซึ่งแม้จะไม่ใช่พรรคการเมืองตามบทนิยามนี้ แต่ก็เป็นการแสดงออกและร่วมกลุ่มทางการเมืองโดยประสงค์ที่จะใช้กลไกประชาธิปไตยคือ นำเสนออุดมการณ์ดังกล่าวในการเลือกตั้งหรือการลงประชามติ เพื่อผลักดันอุดมการณ์ให้บรรลุผล โดยมิได้ใช้วิธีการรุนแรงใด ๆ ระบอบประชาธิปไตยของไทยจะยอมรับ

เจตนาที่ชัดต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยและความเป็นราชอาณาจักรได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแสดงออกและการใช้สิทธิทางการเมืองที่กระทบต่อหลักพื้นฐานของการปกครองไทยมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร เป็นต้นที่นักศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ

๕. พรรคการเมืองต้องมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส.

กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเป้าหมายของการเป็นพรรคการเมืองไว้ว่า ต้องมุ่งที่จะส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. และหากพรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน หรือไม่ส่งลงสมัครเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน^๔ ถือว่าพรรคการเมืองนั้นย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองไปโดยผลของกฎหมาย จากนั้นนายทะเบียนพรรคการเมืองจะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และนำเสนอให้ ก.ก.ต. พิจารณา หาก ก.ก.ต. เห็นว่ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ก็จะทำหน้าที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้ง ส.ส. แล้ว แต่ไม่มีผู้สมัครคนใดของพรรคได้รับเลือกตั้ง ก็ไม่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพ แต่อาจถูกลดและเลิกเงินสนับสนุนพรรคการเมืองได้

ประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องวิเคราะห์ ณ ที่นี้ ได้แก่ (๑) การกำหนดองค์ประกอบความเป็นพรรคการเมืองให้ต้องส่งสมาชิกลงสมัคร ส.ส. นั้นสอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของพรรคการเมืองหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นไปตามความหมายของพรรคการเมืองในทางรัฐศาสตร์หรือไม่ (๒) องค์ประกอบข้อนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนาของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ (๓) เพราะเหตุใด ต้องเป็นการเลือกตั้ง ส.ส. เท่านั้น และทำไมไม่รวมกรณีที่พรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครในการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย

๕.๑ พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง: มุมมองทางรัฐศาสตร์

ในประเด็นปัญหาที่ (๑) เมื่อศึกษาตำราเกี่ยวกับพรรคการเมืองหลายเล่ม พบว่า พรรคการเมืองนั้นต้องมีจุดมุ่งหมายอย่างน้อยที่สุด “เพื่อการชนะเลือกตั้งและเพื่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศ” “มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งและมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล” “ต้องการเป็นรัฐบาล” หรือต้อง “หาโอกาสที่จะเข้าร่วมรัฐบาล” เพื่อนำเอานโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล โดยวิถีทางประชาธิปไตย หรือไม่เช่นนั้น ก็ต้อง “เป็นฝ่ายค้านคอยชี้แนะข้อบกพร่องในนโยบายรัฐบาล” การจะเป็นรัฐบาลก็ดี เข้าร่วมรัฐบาลก็ดี หรือการทำหน้าที่ฝ่ายค้านในสภาก็ดี

^๔ มาตรา ๙๑ (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

จำเป็นที่พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคเป็น ส.ส. เพื่อการดังกล่าว^๔ จริงอยู่ แม้มีความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติที่รัฐบาลอาจเชิญหัวหน้าหรือแกนนำของพรรคการเมืองที่แพ้การเลือกตั้งและไม่มี ส.ส. ในสังกัด หรือไม่ได้ส่งสมาชิกลงเลือกตั้งเลย แต่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรี และอาจมีส่วนในการผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองนั้นให้ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย รัฐบาล แต่ก็ถือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะตัวบุคคล ไม่อาจถือเป็นเหตุยกเว้นหลักทั่วไปที่พรรคการเมือง จำเป็นต้องมี ส.ส. ได้ ดังนั้น องค์ประกอบข้อนี้จึงเป็นไปตามลักษณะธรรมชาติของพรรคการเมือง ซึ่ง แตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หรือกลุ่มกดดันทางการเมืองอื่น ๆ (Pressure Groups) ที่ต่างก็มุ่งผลักดันนโยบายหรือแนวคิดของกลุ่มของตนให้เป็นที่ยอมรับในสังคมหรือให้เป็น นโยบายรัฐบาล โดยมีได้เข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งและกลไกทางการเมืองในรัฐสภาโดยตรง

๕.๒ พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง: มุมมองทางรัฐธรรมนูญ

ส่วนปัญหาที่ (๒) ที่ว่า องค์ประกอบข้อนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น คงต้องทำความเข้าใจหลังไปถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๔๖ (๓) ที่กำหนดว่า หากพรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกลงสมัครหรือส่งสมาชิกลงสมัครรับ เลือกตั้ง ส.ส. ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด ถือเป็นเหตุให้เลิกพรรคการเมืองนั้น ความ ดังกล่าวถูกอ้างว่า เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๙๕ ซึ่งบังคับว่า ผู้ที่จะมีสิทธิลงสมัคร ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไป ต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ส่งคนลงสมัคร ส.ส. ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ไม่น้อยกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดที่พึงมี ซึ่งต่อมา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๖ ลดจำนวนขั้นต่ำลงเหลือ ๑๒๐ คน และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๑๒ ได้ลดลงไปเป็น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของ จำนวน ส.ส. ทั้งหมดซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นซึ่งเท่ากับต้องไม่น้อยกว่า ๙๙ คน ในกรณีนี้ รัฐบาลได้มีการ แก้ไขมาตรา ๔๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ สองครั้ง เพื่อให้จำนวนตัวเลข ขั้นต่ำซึ่งเป็นเหตุในการเลิกพรรคการเมืองเป็นไปตามจำนวนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรการกำหนดจำนวนผู้สมัคร ส.ส. ขั้นต่ำที่พรรคการเมืองจะต้องส่งลงสมัครในการเลือกตั้งทั่วไปนี้ ได้รับการอธิบายว่า จะช่วยลดจำนวนพรรคเล็กพรรคน้อยในสภา ยิ่งเมื่อใช้ควบคู่กับการมาตรการยุบ พรรคที่ส่งคนลงสมัครไม่ถึงเกณฑ์ ก็ยิ่งทำให้เกิดการรวมตัวของพรรคเล็ก ๆ เป็นพรรคใหญ่ อันจะช่วย ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

^๔ โปรดดู (๑) หยุต แสงอุทัย, , คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๒) หน้า ๒-๕.

(๒) ปรีชา พงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔), หน้า ๑๒-๑๓.

(๓) วิทยา นาภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ประชาชน, ๒๕๒๔), หน้า ๖-๑๒.

(๔) ชาญวุฒิ วัชรพุกข์ และ สุชิน ตันติกุล (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, เอกสารแนวคำบรรยาย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (ม.ป.ม.,ม.ป.ท.), หน้า ๑๑-๑๒.

(๕) กนก วงศ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๙-๔๕ ซึ่ง วิเคราะห์คำอธิบายความหมายของ “พรรคการเมือง” ในแง่มุมต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

จริงอยู่ มาตรการดังกล่าวทั้งสองไม่ต้องด้วยข้อสงสัยว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเป็นถูกบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับ ณ ขณะนั้น และยังอนุมานได้ว่าถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับมาตรการที่บัญญัติขัดแย้งในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งสองมาตรการก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นมาตรการที่ละเมิดเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และมีได้ช่วยทำให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากขึ้นแต่อย่างไร ทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้ทุนเข้ามาครอบงำพรรคการเมืองเนื่องจากต้องใช้เงินในการสมัครเป็นจำนวนมาก เพราะต้องการให้มีผู้สมัครครบจำนวนตามเกณฑ์ขั้นต่ำ จนบางครั้งถึงขนาดต้องจ้างคนลงสมัคร

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๘ ว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ ... (๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง” มาตรานี้กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต้องจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวโดยมีเนื้อหาสาระตามหลักการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หลักการดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงบทเฉพาะกาลปกติที่เมื่อได้ปฏิบัติแล้วเสร็จ หรือพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จะสิ้นสภาพบังคับไปโดยปริยาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ กำหนดให้สาระสำคัญดังกล่าวต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้น ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ตลอดไป มิใช่มีหลักการดังกล่าวปรากฏแต่เฉพาะในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแรก แล้วต่อมาก็ตรากฎหมายฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ มาแก้ไขหรือยกเลิกสาระสำคัญดังกล่าวในภายหลัง ดังนั้น จึงเท่ากับว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ห้ามมิให้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองใด เพราะเหตุที่พรรคการเมืองนั้นไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง และอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้ถือว่า การส่งสมาชิกลงสมัคร ส.ส. เป็นสาระสำคัญของการเป็นพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า องค์ประกอบดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งยังช่วยอธิบายขอบเขตของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง “เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง องค์ประกอบนี้สอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติของพรรคการเมืองที่ย่อมมุ่งทำให้นโยบายของพรรคเป็นนโยบายของรัฐด้วยการเข้าสู่กลไกอำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้ง ตามที่ตำรารัฐศาสตร์หลายเล่มต่างได้อธิบายไว้ ดังได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น ประการที่สอง จริงอยู่ที่องค์ประกอบข้อนี้ “ล้า” กันกับเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมือง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อบทบัญญัติหนึ่งขัดรัฐธรรมนูญ อีกบทบัญญัติหนึ่งที่สอดคล้องกันต้องขัดรัฐธรรมนูญตามไปด้วย เป็นไปได้ที่บทบัญญัติซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะไม่ส่งคนลงสมัคร ส.ส. ๒ สมัยหรือ ๘ ปีอาจขัดรัฐธรรมนูญเพราะเหตุอื่นเช่น ระยะเวลา ๒ สมัยหรือ ๘ ปีสั้นเกินไปอาจขัดต่อหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หากแต่มาตรการให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพไปเพราะเหตุดังกล่าวนี้มีได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญอยู่ในตัวเอง (*per se unconstitutional*) เนื่องจากมิใช่มาตรการที่โดยสภาพแล้วกระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ประการที่สาม เมื่อสืบค้นถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรา ๓๒๘ (๒) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว พบว่า การที่มาตรา ๓๒๘ (๒) ห้ามมิให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองนั้น หมายความว่าเฉพาะ “การไม่บังคับให้พรรค

การเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว” เพื่อปฏิเสธหลักการ “การบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครเป็นจำนวนขั้นต่ำ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ดังที่กล่าวมาแล้ว และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการบัญญัติเหตุขบพรรคดังกล่าวในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่จะจัดทำขึ้นต่อไปภายหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว โดยมีได้หมายความว่า “พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งเลย” หรือ “พรรคการเมืองไม่ต้องมีเจตนาสมัครในการส่งสมาชิกพรรคลงเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐเลยก็ได้” เพราะจะเป็นการขัดต่อลักษณะธรรมชาติของพรรคการเมืองเอง ความข้อนี้ปรากฏชัดในเอกสารกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทยของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งเป็นจุดเริ่มของการปฏิรูปการเมืองและที่มาของการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

ประการที่สี่ ในระหว่างที่ใช้กฎหมายพรรคการเมือง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๑ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ บ่งชี้ว่า มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่เป็นพรรคเล็ก ๆ ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ ทั้งยังไม่ส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่เป็นการตั้งพรรคขึ้นเพื่อรับเงินสนับสนุนพรรคการเมือง มิได้มีความต้องการผลักดันนโยบายของพรรคให้เกิดผลอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายพรรคการเมืองของต่างประเทศ พบว่าหลายประเทศมีการกำหนดองค์ประกอบข้อนี้ไว้ อาทิ เกาหลีใต้ “พรรคการเมือง...เพื่อมีส่วนในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองระดับชาติ... โดยแนะนำหรือสนับสนุนผู้สมัครเลือกตั้งในตำแหน่งสาธารณะ” รัสเซีย “วัตถุประสงค์พื้นฐานของพรรคการเมืองได้แก่...การเสนอผู้สมัครหรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครในการเลือกตั้งประธานาธิบดี...” อิสราเอล “พรรคการเมือง...แสดงเป้าประสงค์ทางการเมืองและสังคมในสภาผู้แทน (Knesset) โดยผู้แทนของพรรค” อินโดนีเซีย “พรรคการเมือง...พยายามเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของสมาชิกพรรค ของชาติ และของรัฐผ่านการเลือกตั้งทั่วไป” เคนยา “พรรคการเมือง...เสนอผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งรัฐสภา” และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยอรมนีที่เป็นต้นแบบของบทนิยามพรรคการเมืองในกฎหมายปัจจุบันของไทย “พรรคการเมือง... เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ...”^{๑๐} ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมันเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า คำนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับความในมาตรา ๒๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่รับรองสถานะพรรคการเมือง อีกทั้งยังเคยวินิจฉัยต่อไปอีกว่า การบังคับให้พรรคการเมืองต้องเสนอบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือส่งคนลงสมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์ หรือสมาชิกรัฐสภาของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งภายใน ๖ ปี มิเช่นนั้นจะสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมืองไปนั้น หน้าที่นี้เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่รองรับสถานะของ

^{๑๐} โปรดดู (๑) Articles 2 of Political Parties Act 2005 [South Korea]

(๒) Article 3-4 of Federal Law No. 95-FZ of July 11, 2001 on Political Parties [Russia Federation]

(๓) Article 1 of Political Parties Act No. 31/2002 [Indonesia]

(๔) Article 123, The Constitution of Kenya, 1969 (as Amended to 1997) [Kenya]

(๕) § 2 (1), Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) [Germany]

(๖) Dan Avnon, “Parties Laws in Democratic Systems of Government,” The Journal of Legislative Studies, Vol. 1 No.2, Summer 1995, p. 290.

พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งอนุমানได้จากมาตรา ๒๑ (๑) เมื่ออ่านประกอบกับมาตรา ๒๐ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญ^{๑๑}

๕.๓ พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งท้องถิ่น

ปัญหาข้อที่ (๓) ขององค์ประกอบข้อนี้คือ เพราะเหตุใด พรรคการเมืองจึงต้องมุ่งส่งคนลงสมัครเลือกตั้ง ส.ส. เท่านั้น และทำไมการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นจึงไม่อาจจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ หรือแม้แต่จัดตั้งขึ้นมาได้ แต่หากไม่ส่งคนลงสมัคร ส.ส. ก็ต้องสิ้นสภาพไปในที่สุด

ในประเด็นนี้ ตำรารัฐศาสตร์หลายเล่มได้อธิบายองค์ประกอบของพรรคการเมืองไว้ว่า ต้องมีความ “ต้องการเป็นรัฐบาล” ต้อง “มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล” “มุ่งหมายในการเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ” “พรรคการเมืองหมายถึงคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองรัฐ” เช่นเดียวกับศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ที่อธิบายว่า “จะเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องปรากฏต่อไปว่า ต้องการให้ความคิดเห็นของพรรคการเมืองได้เป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน”^{๑๒} การที่จะเป็นรัฐบาลได้ก็ดี ควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาลได้ก็ดี การจะเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติได้ก็ดี การจะนำหลักการปกครองรัฐที่ตกลงกันไว้ไปสู่ภาคปฏิบัติได้ก็ดี หรือการทำให้นโยบายพรรคเป็นนโยบายรัฐบาลได้ก็ดี ล้วนแล้วแต่จำเป็นที่จะต้องเข้าสู่การเมืองระดับชาติ (National Level) เพื่อเข้าสู่กลไกใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย ส่วนการเลือกตั้งท้องถิ่น (Local Level) ไม่ว่าจะป็นตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ต่างก็มีใช้กระบวนการที่ทำให้พรรคการเมืองเข้าสู่กลไกการใช้อำนาจอธิปไตยได้ เพราะอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีและใช้อยู่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ซึ่งจะมีอย่างน้อยเพียงไรนั้นเป็นไปตามขอบเขตที่รัฐสภากระจายอำนาจไปให้โดยอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ภายใต้เจตนารมณ์และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น^{๑๓} นอกจากนี้ การที่ อปท. ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหาใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในรูปแบบและระดับเดียวกับการที่รัฐสภาออกกฎหมายไม่ หากแต่เป็นการใช้เพราะ อปท. ได้รับมอบอำนาจนิติบัญญัติมาจากรัฐสภาเฉกเช่นเดียวกับการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรี^{๑๔} ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า การเป็นพรรคการเมืองได้นั้นต้องเข้าสู่การเลือกตั้งระดับชาติ ส่วนพรรค

^{๑๑} BVerfGE 24, 260 (263), อ้างถึงใน Jörn Ipsen, “Political Parties and Constitutional Institutions”, ใน Christian Starck (ed.), Studies in German Constitutionalism, (Munich: Nomos Verl.-Ges., 1995), หน้า 201-202.

^{๑๒} โปรดดู (๑) ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, เรื่องเดิม, หน้า ๖-๗ และ ๑๓.

(๒) วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๙.

(๓) หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, หน้า ๓.

^{๑๓} รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๐ อ้างถึงใน วัลลีย์ ไชยศิริ, เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗, หน้า ๙๐.

^{๑๔} โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูริย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗), หน้า ๓-๒๒.

การเมืองใต้อาจจะลงเล่นสนามการเมืองท้องถิ่น เพื่อสร้างและรักษาฐานคะแนนการเมืองของตนไว้ ก็ไม่ได้มีข้อห้ามแต่อย่างใด

ในระบบรัฐสภาไทย การเมืองระดับชาติเพื่อเข้าสู่กลไกการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นคือ การเลือกตั้ง ส.ส. เนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรพื้นฐานรองรับการเป็นรัฐบาลในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ฝ่ายบริหารเข้าสู่อำนาจและบริหารประเทศได้ด้วยใจความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภานั้น แม้จะมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่บ้าง แต่ก็มิได้เป็นองค์กรที่ตัดสินชะตาการเกิดและการอยู่รอดของรัฐบาลแต่อย่างใด อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังห้าม ส.ว. ทั้งที่มาจากกาเลือกตั้งและการสรรหาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยมีบทบัญญัติหลายมาตราสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนที่จะทำให้ ส.ว. ปลอดภัยจากอิทธิพลของพรรคการเมือง^{๑๕}

นอกจากนี้ เมื่อมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองของต่างประเทศแล้ว พบว่ามีหลักการเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์ประกอบข้อนี้ และมีที่สมควรกล่าวถึงโดยเฉพาะคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมันซึ่งได้ใช้บทนิยามตามกฎหมายพรรคการเมืองที่ว่า “พรรคการเมือง... เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ...” เป็นฐานในการวินิจฉัยว่า “กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่ามีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด” และอาศัยตรรกะเดียวกัน กลุ่มการเมืองที่มุ่งส่งคนลงสมัครในการเลือกตั้งระดับเหนือรัฐ (Supra-national Level) เช่น การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป (European Parliament) เท่านั้น ก็ไม่จัดว่าเป็นพรรคการเมืองตามบทนิยามกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน^{๑๖}

๖. พรรคการเมืองต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายหลักของพรรคการเมืองคือการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และผลักดันให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผล ด้วยการชนะการเลือกตั้ง เข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ กิจกรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองจัดขึ้นเป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนรับรู้อุดมการณ์และนโยบายของพรรค รับทราบจุดยืนและแนวทางในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศ และหากประชาชนเห็นด้วยกับสิ่งที่พรรคการเมืองนำเสนอ ส่วนหนึ่งก็อาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรค ส่วนที่เหลือแม้จะไม่

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๘ ข (๓)-(๘) และมาตรา ๑๕๓.

^{๑๖} โปรดดู (๑) § 2 (1), Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

(๒) BVerfGE 2, 1 (76) อ้างถึงใน บุญศรี มิ่งวงศ์ไชย, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๒, หน้า ๖๘.

(๓) Jörn Ipsen, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐๒.

เข้าเป็นสมาชิกพรรคแต่ก็ฝึกฝไ้และให้การสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส. จากพรรคการเมืองนั้น ในทางทฤษฎี กิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นวิธีการเชื่อมประชาชนกับพรรค ด้วยเหตุนี้ กฎหมายพรรคการเมืองจึง กำหนดให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งของพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองใดไม่มีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย พรรคการเมืองนั้นก็จะสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองไป

นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้นก็ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มุ่งสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ มิใช่พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาเพื่อสนองเป้าหมายหรือผลประโยชน์บางอย่างของคณะผู้ก่อการจัดตั้งพรรคซึ่งมิได้มุ่งมั่นตั้งใจทุ่มเทเผยแพร่แนวคิดอุดมการณ์ และนโยบายของกลุ่มตน ดังที่มีคนรำลือกันว่า ผู้จัดตั้งพรรคเล็ก ๆ บางพรรคบางคนหวังจะตั้งด้วยการออกสื่อที่รัฐจัดให้ หรือไม่ก็หวังหาเงินสนับสนุนพรรคการเมืองมาใช้ ข้อมูลเกี่ยวกับการยุบเลิกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ระหว่างปี ๒๕๔๑ ถึง ๒๕๕๑ เพราะเหตุที่ไม่จัดการประชุมใหญ่ หรือไม่ส่งรายงานการเงินรวมจำนวน ๑๐ พรรคนั้น ซึ่งสะท้อนความไม่จริงจังในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเหล่านั้นคงช่วยเพิ่มระดับความน่าเชื่อถือของคำรำลือดังกล่าวได้ไม่มากนักน้อย

๗. บทสรุป

กล่าวโดยสรุป บทนิยามพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันนั้นไม่มีความชัดเจน เป็นบทนิยามเพียงเพื่อประโยชน์ในการอ่านและตีความกฎหมายว่า พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนเท่านั้น ในภายภาคหน้า สมควรนำบทนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กลับมาบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

บรรณานุกรม

กนก วงศ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และ สุชิน ตันติกุล (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, เอกสารแนวคำบรรยายมหาวิทยาลัยรามคำแหง, (ม.ป.ม.,ม.ป.ท.,).

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประชาชน, ๒๕๒๔.

วัลลียา ไชยศิริ, เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗,

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, กรุงเทพฯ:บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๒, หน้า ๖๘.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗.

สุรเดช ชมเกล็ดแก้ว, ปัญหาการยุบพรรคการเมืองที่กระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๑๒.

Dan Avnon, “Parties Laws in Democratic Systems of Government,” The Journal of Legislative Studies, Vol. 1 No.2, Summer 1995.

Jörn Ipsen, “Political Parties and Constitutional Institutions”, ใน Christian Starck (ed.), Studies in German Constitutionalism, Munich: Nomos Verl.-Ges., 1995.