

บทที่ 4

วิวัฒนาการกฎหมายพรรคการเมือง ในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. 2475 ทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทย และการยอมรับสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ที่จะร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรก แต่ในบางช่วงสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนที่จะร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองต้องประสบกับภาวะชะงักงัน เนื่องจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถูกแทนที่โดยระบบเผด็จการทหารเป็นช่วง ๆ การพัฒนาของพรรคการเมืองเป็นไปโดยไม่ราบรื่น จนกระทั่งปัจจุบันนี้พรรคการเมืองก็ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง

มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่ง ที่ถูกใช้เพื่อสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง และผลักดันให้พรรคการเมืองพัฒนา แต่ปรากฏว่ากฎหมายพรรคการเมืองรวม 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาของพรรคการเมือง ทั้งยังก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการเมือง ซึ่งนับวันที่จะรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น การซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง ด้วยวิธีการต่าง ๆ การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง การแตกแยกภายในพรรค การขายหัวพรรคการเมือง และการคอร์ปชั่น เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์แนวความคิดจึงเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เพื่อหาข้อสรุปและวิธีการแก้ไขข้อบกพร่องของพรรคการเมือง เพื่อให้สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งต่อไป

4.1 รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมืองก่อนพ.ศ. 2495

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้จัดระเบียบเป็นสภามณฑลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง สภามณฑล พรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายจึงเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง สภามณฑล แต่ต่อมาเมื่อกลุ่ม "คณะชาติ" ได้ขออนุญาตจดทะเบียนเป็น สภามณฑลเช่นเดียวกับสภามณฑลคณะราษฎร รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา กลับปฏิเสธการรับจดทะเบียนให้กับคณะชาติ โดยอ้างว่าสถานการณ์ยังไม่อยู่ในสภาพเรียบร้อย และพรรคการเมืองยังเป็นสิ่งใหม่อยู่ อาจก่อให้เกิดการแตกแยกขึ้น พรรคการเมืองที่ขอรับด้วยกฎหมายในขณะนั้นจึงมีแต่สภามณฑลคณะราษฎร

ผู้สมัครรับเลือกเป็นตัวแทนประเภทที่ 1 ในสมัยที่ 2 จะต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ 1 (คณะผู้ก่อการ) เสียก่อนว่าเป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อย¹ และการเลือกตั้งสมาชิกสมัยที่ 3 จะมีกฎหมายบัญญัติภายหลัง โดยจะดำเนินการให้สมาชิกได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาโดยตรง² หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ดังนี้ "ภายในบังคับแห่งกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ" ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย" ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพ ในทางการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างกว้างขวางที่สุด ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคสภา สมาชิกสภาผู้แทน และรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน³ ทำให้มีการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองรวม 6 พรรคคือ พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน และพรรคกลีกร การรวมตัวกันของพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทน และอดีตสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อสมัครรับเลือกตั้งและหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง และเป็นการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนให้บุคคลที่มีชื่อเสียงในขณะนั้นเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ พรรคการเมืองในระยะแรกจึงคงมีบทบาทเฉพาะภายในรัฐสภาเท่านั้น การแย่งชิงกันมีอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างรุนแรง การทำลายล้างกันในทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต ในที่สุดคณะทหารจึงเข้าทำการยึดอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 และในมาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย" สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้วิธีการเลือกตั้งออกเสียงโดยตรงและลับ⁴ และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก 3 พรรคคือ พรรคธรรมาธิปไตย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคกลีกรวมกร ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลับเข้ามามีอำนาจทางการเมือง หลังการเลือกตั้งได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดตั้งสภาว่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาว่างรัฐธรรมนูญ

¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 11(6)

² พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 12 วรรคสอง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 24, มาตรา 29 และ มาตรา 66

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490, มาตรา 37

ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และจาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 95 ตรี ประเภทละ 5 คน^๑ ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 38 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ส่วนการจัดตั้งพรรคการเมืองได้บัญญัติแยกไว้ต่างหาก มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้"

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ให้เสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เฉพาะเพื่อดำเนินการทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น และห้ามมิให้ห้ามกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง และมาตรา 61 บัญญัติห้ามทหารมิให้เข้าไปในพรรคการเมืองใด ๆ โดยบัญญัติไว้ความว่า "เอกชนกิติ คณะบุคคลกิติ พรรคการเมืองกิติ จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้ ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหาร ในระหว่างรับราชการประจำจะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมืองใด ๆ มิได้" ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 23 ซึ่งให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยบริบูรณ์ โดยไม่มีข้อจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 39

ต่อมาวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะทหารได้ทำการยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา 26 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เหนือสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย" และมาตรา 35 ได้บัญญัติจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ความว่า "บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญมิได้" ต่อมาได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง พรรคการเมืองต้องล้มเลิกไป และในเดือนพฤศจิกายน 2495 เพื่อกระชับอำนาจของรัฐบาล และขจัดศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลและของตน และเพื่อจำกัดขอบเขต เสรีภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวของประชาชน ให้แคบเข้าอีก

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490, มาตรา 95 ตรี

ระดับหนึ่ง พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมตำรวจ ได้เสนอออกกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จ พรรคการเมืองและนักการเมือง ถูกทำลายโดยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีพล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ เป็นตัวจักรกลที่สำคัญในการกวาดล้างนักการเมือง ประเทศตกอยู่ในยุคมืดภายใต้ระบบเผด็จการที่โหดร้ายป่าเถื่อน และต่อมาได้เกิดการแตกแยกภายในชั่วอานาจที่สนับสนุนรัฐเอง และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

4.2 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ก่อน พ.ศ. 2495

จากการศึกษามาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้วไม่นานนัก พรรคการเมืองพรรคแรกก็ได้เกิดขึ้น นั่นก็คือ "พรรคคณะราษฎร" ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่ร่วมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งมีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในหลักการใหญ่ ๆ เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน พรรคคณะราษฎรได้เข้าทำการบริหารประเทศเรื่อยมา จนกระทั่งสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นหลายพรรค เป็นต้นว่า พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน และพรรคกสิกร พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะแรกมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในหลักการใหญ่ ๆ เหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกัน มีการจัดองค์การที่ถาวร เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง การจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการทางการเมืองเท่านั้น ในระยะที่สองได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว ไม่ได้มีการออกกฎหมายขึ้นเป็นพิเศษโดยเฉพาะ คือมิได้มีกฎหมายพรรคการเมืองใช้บังคับแต่อย่างใด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตของระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิใช่ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกฎหมายแต่อย่างใด

พรรคการเมืองในประเทศไทยกำเนิดขึ้นครั้งแรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ซึ่งผลผลิตของระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในขณะนั้นรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ไม่ได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์การก่อตั้งพรรคการเมืองไว้เลย ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ การกำเนิดของพรรคการเมืองในครั้งแรกเป็นการรวมตัวกันเพื่อรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในหลักการใหญ่ ๆ ของกลุ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง "คณะราษฎร" เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง โดยการจัดองค์การอย่างถาวรโดยการจัดตั้งเป็นสมาคมคณะราษฎร และเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการทางการเมือง จึงได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครเข้าเป็นสมาชิก การรวมตัวเป็นสมาคมคณะราษฎรจึงเกิดขึ้นจากความจำเป็นในทางการเมือง และเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย ในรูปแบบของสมาคมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง แล้วจึงนำไปจดทะเบียนเป็นสมาคม และเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อคณะชาติขอจัดตั้งสมาคมคณะชาติโดยเริ่มจากการขอจดทะเบียนเป็นสมาคมทางการเมือง เช่นเดียวกับคณะราษฎร รัฐบาลของ

พระยามโนปกรณนิติธาดา ไม่ยอมรับจดทะเบียนให้ และได้ล้มเลิกไปหลังจากรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาปฏิบัติเสฐไม่ยอมรับจดทะเบียนให้ สมาคมทางการเมืองซึ่งก็คือพรรคการเมืองในความเป็นจริงในขณะนั้นจึงมีเพียงสมาคมคณะราษฎร ระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงดังกล่าวจึงเป็นระบบพรรคเดียว เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติยอมรับเสรีภาพในการจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้ยกเลิกสมาคมคณะราษฎร โดยมีได้ออกกฎหมายพรรคการเมือง หรือกฎหมายพิเศษใด ๆ เกี่ยวกับพรรคการเมือง นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มการเมืองภายในรัฐสภาได้เกิดขึ้นรวม 6 พรรค การต่อสู้ทางการเมืองซึ่งเดิมเป็นการต่อสู้ภายในของกลุ่มในสมาคมคณะราษฎรด้วยตนเอง ได้แปรเปลี่ยนเป็นการต่อสู้ระหว่างบุคคลสำคัญ ๆ ในสมาคมคณะราษฎร โดยมีการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นกำลังสนับสนุนในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในทางการเมืองของบุคคลสำคัญ ๆ ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ อดีตสมาชิกคนสำคัญของสมาคมคณะราษฎร และพรรคก้าวหน้า พรรคประชาธิปไตย ตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ อดีตสมาชิกคนสำคัญของสมาคมคณะราษฎร เช่นกัน และต่อต้านนายปรีดี พนมยงค์ ดังรายละเอียดกล่าวมาแล้วในบทที่ 3

การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ ทำให้อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ หมดยุทธศาสตร์ทางการเมือง และทำให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมในการเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองให้กับผู้นำกลุ่มเผด็จการทหาร เช่น ภายหลังการรัฐประหารปี 2490 นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตย ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหารให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการยึดอำนาจของคณะรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมในการก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของผู้นำกลุ่มเผด็จการทหาร เช่น การตั้งพรรคธรรมาธิปไตย ของหลวงวิจิตรวาทการ การตั้งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยของพลโทบัญญัติ เทพหัสดินทร์ และการตั้งพรรคสิทธิกรรมกรของพันเอก นายวรการบัญชา ก็เพื่อสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมในการก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้งบการกำกับดูแลของคณะรัฐประหารปี 2490 ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง มาตรา 39 บัญญัติยอมรับเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมือง โดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น และในวรรคสองของมาตรา 39 ได้บัญญัติห้ามมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง โดยมีได้บัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับกับพรรคการเมืองแต่อย่างใด บทบัญญัติของมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ยอมรับฐานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นรูปสมาคมก็ตาม ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการทางการเมืองไปตามธรรมชาติ ภายใต้งบกรอบของวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งกรอบที่กำหนด

ดังกล่าวมีความหมายและขอบเขตเพียงใดไม่ปรากฏชัดเพื่อให้บทบาทของพรรคการเมืองอยู่ในขอบเขตที่สามารถควบคุมมิให้เป็นอันตรายต่อฐานะทางการเมืองของกลุ่มผู้นำเผด็จการ ดังนั้น การห้ามสมาคมมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง และห้ามพรรคการเมืองจดทะเบียนเป็นสมาคมทางการเมือง โดยความเป็นจริงแล้วก็เพื่อให้พรรคการเมืองอยู่ในรูปแบบเดียว และเพื่อความสะดวกในการควบคุมพรรคการเมืองนั่นเอง แต่ถ้าหากพิจารณาจากการยกเลิกสมาคมคณะราษฎรของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ และวัตถุประสงค์ของการยึดอำนาจปี 2490 เพื่อทำลายอิทธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญอยู่ในสมาคมคณะราษฎรแล้ว เห็นว่าเหตุผลที่แท้จริงของการห้ามนำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้กับพรรคการเมือง และห้ามสมาคมมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง น่าจะเกิดจากการมุ่งทำลายอำนาจทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ อย่างถอนรากถอนโคน โดยทำลายองค์การจัดตั้งของสมาคมคณะราษฎร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามกฎหมายมาก่อน ให้เป็นสมาคมที่ผิดกฎหมายนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองโดยความจริงแล้ว เป็นผลผลิตของระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ความจำเป็นในทางการเมืองทำให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในหลักใหญ่ ๆ เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันค่อย ๆ รวมกันเป็นกลุ่ม และพัฒนาเป็นการจัดองค์การอย่างถาวร เพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกันในนามของพรรคการเมือง การกำเนิดของพรรคการเมืองในประเทศไทยก็เป็นผลผลิตของแนวคิดดังกล่าวเช่นกัน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในประเทศไทยทั้งสองระยะดังกล่าว พรรคการเมืองได้อาศัยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจการทางการเมือง หากได้มีการออกกฎหมายขึ้นเป็นพิเศษโดยเฉพาะไม่ มาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองดังกล่าว เกิดขึ้นเพราะผู้มีอำนาจทางการเมืองมีความประสงค์ที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และสร้างความชอบธรรมในการรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน พรรคการเมืองในประเทศไทยโดยหลักการแล้วจึงเกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลเป็นสำคัญ มิได้เกิดจากการที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในหลักใหญ่ ๆ เหมือนอย่างในต่างประเทศ เมื่อผู้นำหมดอำนาจทางการเมืองหรือถึงแก่ความตาย พรรคการเมืองดังกล่าวจึงสูญสลายตามไปด้วย

4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชนไว้ความว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมาย" และรัฐธรรมนูญได้วางกรอบของการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนไว้ในมาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคล



จะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นปฏิบัติต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ มิได้" ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และดำเนินกิจการในทางการเมือง จะต้องไม่เป็นปฏิบัติต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ เช่นการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ ไม่สามารถจัดตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นปฏิบัติต่อศาสนา และพระมหากษัตริย์ และระบอบ การปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือการจัดตั้งพรรคศาสนาอิสลาม เพื่อทำการ ปกครองตามระบอบการปกครองของศาสนาอิสลามอย่างใดโคโนนี้ ก็ไม่สามารถจะทำได้เช่นกัน เพราะ เป็นปฏิบัติต่อชาติ เนื่องจากการแบ่งแยกประชาชนออกตามความเชื่อทางศาสนา ขัดต่อความสงบ เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเป็นปฏิบัติต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอร่างกฎหมายพรรคการเมืองต่อสภาหลายครั้ง แต่ปรากฏ ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวต้องตกไปทุกครั้ง เพราะเสียงส่วนใหญ่ยังไม่เห็นสมควรที่จะให้มีกฎหมายพรรค การเมือง ครึ่งสุดท้ายในปี 2497 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ตกลง เข้าชื่อกันเสนอร่าง กฎหมายพรรคการเมืองเข้าสู่สภา เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาอ้าง นั้นมีอยู่ว่าเพื่อให้มีกฎหมายพรรคการเมืองขึ้น เพื่อความสมบูรณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และอนุวรรตให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพริบูรณ์ ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย"⁶ แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง จึงควรตราขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ทาง ฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว จึงไม่ จำเป็นต้องตรากฎหมายพิเศษว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น ก็ย่อมจะตั้งพรรคได้ โดยเหตุนี้ร่างกฎหมาย พรรคการเมืองก็เป็นอันต้องตกไปอีกครั้งหนึ่ง⁷

การแตกแยกภายในของชีวอำนาจที่สนับสนุนรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้ฐานะทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตกต่ำลง จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องตัดสินใจ เดินทางรอบโลก เพื่อสร้างความชอบธรรมในทางการเมือง และสร้างความมั่นคงในด้านต่างประเทศ ระหว่างการเดินทางรอบโลก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้พบเห็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นทาง การเมืองในที่สาธารณะของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา และยุโรป เมื่อเดินทางกลับถึง ประเทศไทยจึงได้ขอร้องให้สภาผู้แทนกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และ

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26

⁷ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองไทย, หน้า 202-203

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ประกาศที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง รัฐบาลนี้ได้เสนอร่าง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2498 โดยให้เหตุผลในการ เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ มีใจความสำคัญว่า "โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ ในการตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็น การสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมี ระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้อง หวาดเกรงว่า จะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมา ใช้บังคับแก่พรรคการเมือง^๘ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ไว้ดังนี้ "การที่รัฐบาลได้ดำเนินการใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์จะขยายการบริหารราชการแผ่นดิน ในระบอบเสรีประชาธิปไตยออกไปในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ใกล้ชิดกับราษฎร และเพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง เพราะมีพรรคการเมืองขึ้นแล้ว บรรดาประชาชนที่มีอยู่ใน จังหวัดนั้น ๆ เมื่อมีเรื่องทุกข์สุขประการใด ตลอดจนกระทั่งการออกกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับก็ตาม ทางรัฐบาลก็ได้ร่างกฎหมายให้พรรคการเมืองประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนในจังหวัดนั้น ได้รับรู้ และให้ความคิดเห็นว่าจะออกกฎหมายไปในรูปใด ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมเป็นความยุติธรรม พรรคการเมืองจึงนับว่าเป็นศูนย์กลางสำหรับพี่น้องทั้งหลาย จะได้มาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น คล้ายเป็นสภาย่อย ๆ ซึ่งรัฐบาลจะได้อาศัยเป็นเครื่องตรวจสอบมติมหาชนส่วนรวมเป็นการร่วมด้วย ประการหนึ่ง"^๙

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก ของไทย โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 26 ที่กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่ง กฎหมาย^{๑๐} โดยกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ได้ใช้ตลอดมาจนกระทั่งมีการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ให้ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ และ พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ไป

^๘ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบอบการปกครอง ของไทย (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 106

^๙ ลีรี เปรมจิตต์, "ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี" (พระนคร : โรงพิมพ์เพื่อนนคร, 2505), หน้า 429-430 อ้างในชัจจ์กัญ บุรุษพันธ์, การเมือง และพรรคการเมือง ของไทย, หน้า 204-205

พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญดังนี้

1) การจัดตั้งพรกการเมือง

ในการจัดตั้งพรกการเมืองนั้น กฎหมายบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อนจึงจะถือว่าพรกการเมืองได้เกิดขึ้น หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือต่อเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรกการเมืองแล้ว พรกการเมืองจึงจะเกิดขึ้น¹⁰ การที่กำหนดให้จดทะเบียนก่อนจึงจะถือว่าพรกการเมืองเกิดขึ้นนั้น ก็เนื่องจากแนวคิดนักกฎหมายของไทยเป็นแบบ Positivist ซึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องการสมมุติโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย¹² และการกำหนดให้พรกการเมืองจดทะเบียนต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสตรวจสอบนโยบายของพรกการเมือง ข้อบังคับของพรกการเมือง เพื่อมิให้ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹³ และเพื่อจะแยกพรกการเมืองออกจากสมาคมธรรมดา กล่าวคือจะเป็นพรกการเมืองต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นพรกการเมือง หากจะเป็นสมาคมก็ต้องไปจดทะเบียนในฐานะเป็นสมาคม และเมื่อได้จดทะเบียนเป็นพรกการเมืองแล้ว ก็ได้รับหลักประกันที่ว่าจะไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรกการเมือง

พรกการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้ว อาจเป็นโจทก์ เป็นจำเลย หรือดำเนินคดีอย่างอื่นในศาลในนามของพรกการเมืองในทางแพ่งได้ โดยให้หัวหน้าพรรคเป็นตัวแทนของพรกการเมือง¹⁴

จำนวนบุคคลซึ่งจะจัดตั้งพรกการเมือง พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 กำหนดไว้ 2 ประการคือ¹⁵

- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

¹⁰ วิทยา นาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรกการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 250

¹¹ พยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498", รัฐสภาสาร. 48 (28 พฤศจิกายน 2498) : 34.

¹² โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส" วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 2 พ.ศ. 2530, หน้า 281

¹³ พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 8

¹⁴ พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 12

¹⁵ พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 3

การที่กำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างกว้างขวาง ตามแบบอย่างพรรคการเมืองในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศนั้นพรรคการเมืองเดียวมีองค์การ 2 องค์การ คือพรรคการเมืองภายในรัฐสภาองค์การหนึ่ง กับพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภาอีกองค์การหนึ่ง และถือกันว่าพรรคการเมืองภายในรัฐสภามีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภา เพราะพรรคการเมืองภายในรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ ความสำเร็จในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองภายในรัฐสภาทั้งสิ้น เพราะสมาชิกเป็นผู้มีสิทธิดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ¹⁶ โดยเหตุนี้เองพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จึงมีเจตนาที่จะให้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองในรัฐสภาเสียโดยเร็ว เพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แยกกันออกไปเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้านโดยถูกต้องและมีระเบียบ¹⁷ แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรวมกันจำนวน 500 คน ตั้งพรรคการเมืองได้ และสามารถพัฒนาพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง และมีโอกาสดำเนินงานในสภาต่อไป ฉะนั้น การก่อตั้งจึงควรมีความเข้มแข็งแก่ตนเองพอสมควรเสียก่อน กล่าวคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนพอสมควรมีความเห็นชอบในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งจะตั้งขึ้นแล้ว จึงยอมให้ตั้งได้ อนึ่งผู้ที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองได้นั้นต้องเป็นคนไทยคือต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6

2) รายการให้จดทะเบียน

กฎหมายได้กำหนดรายการที่จะต้องแสดงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ในคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองไว้เพียง 5 รายการ ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ หากพรรคการเมืองประสงค์ที่จะประกาศแจ้งวิธีการจัดการของตนโดยละเอียด ก็อาจกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองได้ สำหรับรายการที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้ต้องระบุไว้ในคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองมีดังนี้คือ¹⁸

- ชื่อของพรรคการเมือง
- กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
- ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- ชื่อหัวหน้าพรรค และเลขาธิการพรรค
- ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

¹⁶ มหุต แสงอุทัย, พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, หน้า 36-37

¹⁷ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า 207

¹⁸ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 4

นอกจากจะต้องนำรายการมาจดทะเบียนแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีจัดการพรรคการเมือง ไปกับคำขอจดทะเบียนด้วย 3 ฉบับ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเก็บไว้เป็นหลักฐาน และเพื่อตรวจสอบว่าข้อบังคับเคมั้นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หรือไม่ หรือฝ่าฝืนบทกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่¹⁹

3) สิทธิของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นอกจากจะมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่น เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองแล้ว ให้มีสิทธิดังกล่าวต่อไปนี้²⁰

- สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ 100 บาท หรือครั้งเดียวกันไม่เกิน 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกิน 100 บาท
- สิทธิที่จะได้รับเงินและทรัพย์สิน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้
- สิทธิที่จะได้มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขาและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

4) การสิ้นสุดของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสิ้นสุดได้ใน 2 กรณีคือ

- การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง
- การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการ ในเมื่อปรากฏว่า

¹⁹ หยุด แสงอุทัย, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498", หน้า 39-40

²⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 11

- กระทบการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญ
- กระทบการฝ่าฝืนกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัติ
- กระทบการฝ่าฝืนมาตรา 11 ซึ่งได้แก่ การดำเนินกิจการอย่างอื่นนอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือรับดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต²¹

4.4 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 ได้บัญญัติยอมรับเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยมีได้บัญญัติรายละเอียดการห้ามมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง อย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 39 และมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติยอมรับเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งสมาคม ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายไว้ในมาตราเดียวกัน เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุผลของการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการตรากฎหมายพรรคการเมืองขึ้นใช้บังคับในตอนแรก ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายพิเศษว่าด้วยกฎหมายพรรคการเมือง ก็ย่อมสามารถจะตั้งพรรคการเมืองได้แล้ว แสดงว่าโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้มีเจตนาที่จะแยกพรรคการเมืองออกจากสมาคม อย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งได้แยกเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมไว้ในมาตรา 38 และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 39 ต่างหากจากกัน

²¹ หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญเก่าใหม่ และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2503) หน้า 197

แต่เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 ท้ายพระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 ที่ว่า " เพื่อให้การจัดตั้งพรครการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรครการเมืองด้วยโดยมิต้องหวาดเกรงว่า จะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรครการเมือง" และเหตุผลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรครการเมืองฉบับดังกล่าวคงที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับความแตกแยกของกำลังสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ และฐานะทางการเมืองที่ตกต่ำลงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แสดงให้เห็นได้ชัดว่าวัตถุประสงค์ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ผลักดันให้พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 ผ่านสภา ก็เพื่อหวังการสร้างฐานสนับสนุนทางการเมืองในหมู่ประชาชน แทนที่ฐานสนับสนุนเดิมซึ่งกำลังแตกแยก และสร้างความชอบธรรมทางการเมืองในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตน ดังนั้น การแยกพรครการเมืองออกจากสมาคมโดยกำหนดให้จดทะเบียนเป็นพรครการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 และให้พรครการเมืองที่จดทะเบียนแล้ว อาจเป็นโจทก์ เป็นจำเลย หรือดำเนินคดีอย่างอื่นในศาล ในนามของพรครการเมืองในทางแพ่งได้ โดยให้หัวหน้าพรครการเมืองเป็นผู้แทนของพรคร² แต่มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพรครการเมืองโดยข้าราชการประจำ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายและข้อบังคับของพรครการเมืองก่อนทำการจดทะเบียน ก็เพื่อความสะดวกในการควบคุมพรครการเมือง เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง และรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้เท่านั้น

2) พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในการก่อตั้งพรครการเมือง การดำเนินการของพรครการเมือง และการยุบเลิกของพรครการเมือง ดังจะได้พิจารณาต่อไปนี้

ก) การก่อตั้งพรครการเมือง พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติบังคับให้การจัดตั้งพรครการเมืองต้องจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หากพรครการเมืองใดละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ พนักงานอัยการจะร้องต่อศาลขอให้สั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนนั้นเสียก็ได้²³ ข้อกำหนดดังกล่าวแสดงว่ากฎหมายพรครการเมืองฉบับนี้มีความประสงค์ที่จะควบคุมพรครการเมือง โดยการจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และถือว่าพรครการเมืองเกิดขึ้นเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยรับจดทะเบียนพรครการเมืองแล้วเท่านั้น แนวคิดของกฎหมายพรครการเมืองฉบับนี้ถือว่า พรครการเมืองเกิดจากกฎหมายเป็นผลผลิตทางกฎหมาย มิใช่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

²² พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 12

²³ พระราชบัญญัติพรครการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมือง หรือนโยบายที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการของพรรคการเมือง หรือข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมือง มิให้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 มาตรา 35 และบทกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวร่างขึ้นโดยข้าราชการประจำ และเป็นร่างของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วประเทศโดยตรง แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นข้าราชการประจำ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมืองและพรรคการเมือง การกำหนดให้ข้าราชการประจำควบคุมพรรคการเมือง โดยควบคุมตั้งแต่ก่อนการเกิดพรรคการเมือง เช่นนี้ จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขัดกับหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับของสากล คือฝ่ายนโยบายมีหน้าที่ควบคุมข้าราชการประจำ มิใช่ให้ข้าราชการประจำควบคุมฝ่ายการเมือง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสัญชาติไทย ตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป สามารถขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้นั้น ด้านหนึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย เพียงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ก็สามารถขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองได้ และเพื่อให้ประชาชนที่มีการรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นมั่นคงพอสมควรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป สามารถร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้เช่นกัน เพื่อให้มีองค์การพรรคการเมืองภายในรัฐสภาองค์การหนึ่ง และองค์การพรรคการเมืองนอกสภาอีกองค์การหนึ่ง แต่อีกด้านหนึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แยกองค์การพรรคการเมืองภายในรัฐสภาออกจากองค์การของพรรคการเมืองนอกสภา โดยให้ความสำคัญขององค์การพรรคภายในรัฐสภาเป็นสำคัญ องค์การพรรคการเมืองนอกสภาเป็นเพียงองค์การสนับสนุนองค์การพรรคภายในรัฐสภาเท่านั้น และการกำหนดเงื่อนไขในการขอจดทะเบียนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสิบคนขึ้นไปสามารถขอจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีจำนวนตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป จึงจะสามารถขอจดทะเบียนพรรคการเมืองได้นั้น เป็นการสร้างความไม่เสมอภาคขึ้นในทางการเมือง

ข) การดำเนินการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่จดทะเบียนก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยพื้นฐานแล้วมุ่งที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองในทางรัฐสภาเป็นสำคัญ เพื่อมุ่งหวังสนับสนุนกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำเผด็จการ บทบาทของพรรคการเมืองในการทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการของประเทศ การขยายความคิดและอภิปรายปัญหาทางการเมือง การกำหนดนโยบายเพื่อเสนอ

ต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อกระตุ้นความสนใจทางการเมืองของประชาชน หรือหน้าที่อื่น ๆ ของพรรคการเมืองอย่างพรรคการเมืองในต่างประเทศ จึงยังไม่เกิดขึ้นในทางความจริง การดำเนินการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 อาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง และการดำเนินการทางการเงินของพรรคการเมือง กล่าวคือ

ข.1) การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว มีสิทธิที่จะดำเนินการทางการเมือง และกิจการอื่น ๆ ของพรรค เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค²⁴ ทั้งนี้ การดำเนินการทางการเมือง และกิจการอื่น ๆ ของพรรคดังกล่าวแล้ว จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน²⁵ ดังนั้นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วจะดำเนินการทางการเมือง เพื่อนำระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์มาใช้ หรือนำเอาระบอบการปกครองของศาสนาอิสลาม หรือดำเนินการเพื่อนำเอาระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐมาใช้ในประเทศไทยไม่ได้ เพราะเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญเป็นต้น หากพรรคการเมืองใดดำเนินการเช่นนี้ พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของพรรคการเมืองนั้นได้

ดังนั้น การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวแล้วนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตของการควบคุมในกรณีเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น กว้างขวางพอที่ฝ่ายควบคุมพรรคการเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือ ในการควบคุมการดำเนินการทางการเมืองให้อยู่ภายในขอบเขตที่ไม่สามารถทำหายนานาชาติของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข.2) การดำเนินการทางการเงินของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ได้บัญญัติถึงสิทธิของพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนโดยถูกต้องแล้ว นอกจากที่กล่าวมาในข้อ ข.1) แล้ว ยังให้มีสิทธิเฉพาะดังกล่าวต่อไปนี้

- สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละหนึ่งร้อยบาท หรือครั้งเดียวไม่เกินห้าพันบาท และค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

²⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, มาตรา 11

²⁵ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498, มาตรา 13

- สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สิน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้
- สิทธิที่จะได้มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ และสำนักงานสาขา และเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น สำหรับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ควบคุมรายได้ของพรรคการเมืองไว้เฉพาะเพียงที่ระบุไว้ในมาตรา 11 เท่านั้น โดยกำหนดจำนวนเงินที่พรรคการเมืองมีสิทธิไว้ชัดเจน กล่าวคือค่าบำรุงสมาชิกจะเก็บเกินกว่า 100 บาทต่อเดือน หรือเก็บครั้งเดียว (สมาชิกประเภทตลอดชีพ) ไม่เกิน 5,000 บาท และค่าธรรมเนียมซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกิน 100 บาทต่อครั้งเท่านั้น และรายได้ของพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ หากพรรคการเมืองเลิกไป หรือพรรคการเมืองถูกเพิกถอนการจดทะเบียน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีและทรัพย์สินที่เหลือนั้นให้โอนไปให้แก่องค์การสาธารณกุศล ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการของพรรคการเมือง หรือถ้าไม่ได้รับระบุไว้ก็ให้ทรัพย์สินที่เหลือตกเป็นของรัฐ²⁶

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินของพรรคการเมืองดังกล่าว นอกจากจำกัดการมีรายได้ของพรรคการเมืองที่มาจากสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเอง ให้อยู่ในขอบเขตดังกล่าว ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกพรรคที่มีฐานะทางการเงินใช้อำนาจทางการเงินควบคุมพรรคและสมาชิกพรรคคนอื่น ๆ ภายในพรรค แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรการควบคุมทางการเงินในกรณีเลิกพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองถูกเพิกถอนการจดทะเบียน ให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองต้องตกเป็นขององค์การสาธารณกุศล ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการของพรรค หรือถ้าไม่ได้รับระบุไว้ก็ให้ทรัพย์สินที่เหลือตกเป็นของรัฐ หากมองโดยทั่วไปแล้วข้อกำหนดดังกล่าวน่าจะถูกต้อง เป็นธรรมแล้ว เพราะเป็นวิธีการจัดการทรัพย์สินของส่วนรวมที่เกิดประโยชน์วิธีหนึ่ง แต่ถ้ามองตามความเป็นจริงแล้ว มิได้ช่วยเหลือส่งเสริมพรรคการเมืองทั้งในทางการเงินหรือด้านอื่น ๆ เท่าที่ควรจะเป็น เงินของพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองชำระค่าสมาชิกก็ดี หรือมีผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้พรรคการเมืองก็ดี สมาชิกพรรคและผู้บริจาคทั้งหลายเหล่านั้นบริจาคให้พรรคการเมืองมา ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทางการเมืองตามแนวทางและอุดมการณ์ของพรรค มิได้มอบให้แก่องค์การสาธารณกุศล หรือให้เป็นของรัฐ การที่มาตรการทางกฎหมายกำหนดขัดกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้บริจาคเช่นนี้ ก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงเป็นการบริจาคให้ผู้มีตำแหน่งสำคัญภายในพรรคแทน เช่น บริจาคให้กับหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค แทนการบริจาคให้กับพรรคการเมืองโดยตรง เพื่อป้องกันมิให้ต้องตกเป็นขององค์การสาธารณกุศลหรือของรัฐตามที่กฎหมายบังคับ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจึงนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย

²⁶ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 15



ข.3) การยุบเลิกพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมืองมี 2 กรณีกล่าวคือ การเลิกพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรค และการเลิกพรรคตามคำสั่งศาล เนื่องจากพรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองขัดพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 มาตรา 13 การเลิกพรรคการเมืองโดยคำสั่งศาล กรณีพรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองขัดกับกฎหมายดังกล่าวก็คือ วิธีการควบคุมการดำเนินการของพรรคการเมือง ให้ดำเนินการทางการเมืองให้ไปในทิศทางของกฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในทางการเมือง เป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายแทนที่มาตรการทางการเมือง ซึ่งเป็นมาตรการที่แท้จริงในการกำหนดการดำรงอยู่ การพัฒนาของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองต้องยุบเลิก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยแยกเป็น 2 กรณีกรณีแรกกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนตั้งแต่สิบคนขึ้นไป หรือกรณีที่สองกรณีของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป เพื่อสร้างองค์การของพรรคการเมืองในสภาและองค์การของพรรคการเมืองนอกสภานั้น ตามอย่างในต่างประเทศ แต่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมืองและถือว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นเมื่อได้จดทะเบียนโดยชอบแล้ว โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีอำนาจในการตรวจสอบนโยบาย และข้อบังคับของพรรคการเมือง ตลอดจนการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 35 และขัดต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชนหรือไม่ ตลอดจนมีอำนาจขอให้พนักงานอัยการ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของพรรคการเมืองได้ เป็นการกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำ มีอำนาจควบคุมพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ตลอดจนการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการ มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนโยบาย แตกต่างกับของต่างประเทศโดยทั่วไปซึ่งถือว่าฝ่ายนโยบาย หรือฝ่ายการเมืองต้องควบคุมฝ่ายปฏิบัติการหรือข้าราชการประจำ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ก็คือการควบคุมพรรคการเมืองโดยข้าราชการประจำนั่นเอง

4.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

การเคลื่อนไหวของกลุ่มกำลังประชาธิปไตยทางการเมือง ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จำยอมต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เพื่อให้มีการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 ความว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญนี้ การจัดตั้งและการดำเนินงานของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง" แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้จำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 139 โดยบัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้" และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 รวม 47 มาตรา²⁷

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญดังนี้

1) การจัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 7 กำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป และมีความประสงค์ที่จะดำเนินการกิจการในทางการเมือง อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ เพื่อออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นซึ่งมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิก รวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่า 500 คน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยสำเนาหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น จำนวน 3 ฉบับ การทำหนังสือแจ้งนายทะเบียนนี้ คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะมอบให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้

หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนั้น อย่างน้อยจะต้องระบุรายการต่อไปนี้²⁸

- ชื่อพรรคการเมือง
- ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง ถ้ามี
- แนวนโยบายของพรรคการเมือง
- ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้ง และรับหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าวจากคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกไปรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง

²⁷ โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 416-425

²⁸ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 8 วรรค 2

ให้ไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นนายทะเบียนจะพิจารณาว่าหนังสือเชิญชวนนั้นมีรายการครบถ้วน ไม่ขัดต่อกฎหมายความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้ลงลายมือชื่อทุกคนมีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 เมื่อคำร้องดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักแห่งกฎหมายนี้ นายทะเบียนจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนแล้ว ก็มีสิทธิโฆษณาเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองมีอายุการใช้เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ออกให้

หนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองรายใดบกพร่อง ซึ่งอาจจะขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือผู้ลงลายมือชื่อขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้ง โดยนายทะเบียนจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกรายใดไม่ครบถ้วน เช่น ใช้ข้อความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน หรือบกพร่องประการอื่นซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ นายทะเบียนก็จะออกหนังสือแจ้งให้ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้ดำเนินการแก้ไขจากนายทะเบียน

เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทำการแก้ไขรายการที่บกพร่อง ถูกต้องแล้ว นายทะเบียนจะออกหนังสือรับแจ้งให้ และแจ้งเป็นหนังสือไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้แก้ไข แต่ถ้าคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่แก้ไข หรือแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ถูกต้องภายใน 7 วัน นายทะเบียนจะสั่งไม่รับแจ้ง และจะแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลที่ไม่รับแจ้งไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้ง ซึ่งกรณีนี้กฎหมายให้สิทธิคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่รับรับรองการแจ้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบพร้อมทั้งขอให้ศาลสั่งให้รับแจ้งได้ด้วย ให้ยื่นต่อศาลแพ่งภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือไม่รับรองการแจ้งจากนายทะเบียน เมื่อศาลแพ่งได้รับคำร้องขอแล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว และจะส่งสำนวนพร้อมความเห็นมายังศาลฎีกา เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินคดีนี้กฎหมายระบุให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้นายทะเบียนพรรครับแจ้ง นายทะเบียนพรรคจะต้องรับแจ้งและออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองตามคำสั่งของศาลฎีกา

2) สถานที่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง

ตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ในระยะเริ่มแรกของการจดทะเบียนเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ในขั้นแรกกระทรวงมหาดไทยจะเปิดรับคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้น ณ ห้องประชุม กระทรวงมหาดไทย ในวันเวลาราชการ

3) การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนแล้ว มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพรรค 1 ฉบับ ต่อการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง 1 สาขา

เมื่อนายทะเบียนได้รับการแจ้งการขอจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง จากหัวหน้าพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนจะออกไปรับหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ เพื่อเป็นหลักฐานว่าหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว จากนั้นนายทะเบียนจะบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองลงในทะเบียนการตั้งพรรคการเมือง และจะออกหนังสือรับรองการแจ้งการตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ไว้เป็นหลักฐาน เพื่อแสดงว่านายทะเบียนได้รับแจ้ง และบันทึกการตั้งสาขาพรรคการเมืองในทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายแล้ว เมื่อพรรคการเมืองที่ขอตั้งสาขารับหนังสือรับรองการแจ้งนี้แล้ว สาขาพรรคการเมืองนั้นจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคที่ได้รับมอบหมายได้²⁹

อนึ่ง การตั้งสาขาพรรคการเมืองนี้ หากหัวหน้าพรรคไม่มาแจ้งต่อนายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น นายทะเบียนเมื่ออำนาจที่จะมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนจะกำหนดให้

การเปลี่ยนแปลงรายการให้คิดไปจากที่ระบุไว้ ในแบบคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ในข้อบังคับพรรคการเมือง หรือในแบบหนังสือแจ้งการตั้งสาขาพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบแก้ไขรายการดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ นั้นจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับหนังสือแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียนแล้ว และหากนายทะเบียนไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าพรรคการเมืองอาจร้องขอต่อศาลได้ เช่นเดียวกับในกรณีที่นายทะเบียนไม่ยอมรับจดทะเบียนพรรคการเมือง

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ดังกล่าว ภายใน 30 วัน นายทะเบียนเมื่ออำนาจมีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดให้³⁰

²⁹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 16

³⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 18

4) การใช้ชื่อพรรคการเมือง

ห้ามผู้ใดใช้ชื่อซึ่งทำให้คนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมือง เว้นแต่จะเป็นพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนแล้ว หรือใช้ในการยื่นคำขอจดทะเบียน

5) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องประกอบด้วย

- หัวหน้าพรรคการเมือง
- รองหัวหน้าพรรคการเมือง (ถ้ามี)
- เลขานุการพรรคการเมือง
- รองเลขานุการพรรคการเมือง (ถ้ามี)
- กรรมการอื่น ไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่³¹

6) พรรคการเมืองกับบุคคลภายนอก

- ห้ามมิให้ผู้ใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการตอบแทนในการจูงใจ ให้กระทำหรือไม่กระทำการอันมิชอบด้วยกิจการของพรรค ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใด หรือทางราชการ ข้อห้ามนี้เป็นการห้ามบุคคลภายนอก
- ห้ามพรรคการเมืองรับประโยชน์เช่นที่กล่าวมาแล้ว ข้อห้ามนี้เป็นการห้ามพรรคการเมือง
- ห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลต่างด้าวเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรค หรือยอมให้กระทำการใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

7) การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ³²

³¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 19

³² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 15

- ตาย
- ลาออก
- ย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น
- พรรคการเมืองสั่งให้ออก
- ยกเลิกพรรคการเมือง

8) การเลิกพรรคการเมือง

นอกจากในกรณีที่ถูกสั่งเพิกถอนโดยคำสั่งศาล พรรคการเมืองจะต้องเลิกในกรณีต่อไปนี้³³

- มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
- มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 500 คน
- ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้กำหนดให้ ผู้ที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และนายทะเบียนจะประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

4.6 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ในขณะนั้น ได้กดดันให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จำยอมต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และยอมยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งพรรคการเมือง พร้อมทั้งประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของตน รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเครื่องมือในการจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน และมาตรา 72 ได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานของรัฐสภา ส่วนเสรีภาพในการ

³³ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29

จัดตั้งพรรคการเมืองถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตของพรรครัฐสภา เพื่อดำเนินกิจการในสภาตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ที่รัฐบาลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้ภายในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองดังนี้

1) การก่อตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 7 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ไม่เป็นผู้แสดงการฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอื่นเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจารย์กันเป็นคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อสามารถมีสมาชิกรวมกัน 500 คนก็สามารถขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้โดยเท่าเทียมกัน เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในทางการเมืองของประชาชน และให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย³⁴ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งยอมรับอภิสิทธิ์ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีพิเศษ แตกต่างไปจากประชาชนโดยทั่วไป และพรรคการเมืองแม้จะจดทะเบียนแล้วก็ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายคงมีสิทธิเฉพาะในทางแพ่งตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เท่านั้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเพิ่มเติมข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองห้ามผู้ที่ฝักใฝ่ในระบอบการปกครองอื่น ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้ชัดเจนขึ้นกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 และขั้นตอนในการจดทะเบียนได้ขยายเป็น 2 ขั้นตอน คือ คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเพียง 15 คน สามารถร่วมกันดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีต้องรออนุญาตทั้งมีสมาชิกครบ 500 คนก่อน ทำให้การดำเนินการในการก่อตั้งพรรคการเมืองมีลักษณะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีแนวความคิด และอุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันมีโอกาสในการพิจารณานโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้ริเริ่มก่อตั้งกำลังดำเนินการอยู่ ก่อนการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าว

2) การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้กำหนดรูปแบบของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 19 ว่า "ให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง (ถ้ามี) เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง (ถ้ามี) และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากบรรดาสมาชิก โดยที่ประชุมใหญ่

³⁴ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 14 วรรคแรก

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง" บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 21 แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 19 ได้กำหนดรูปแบบในการจัดตั้งของพรรคการเมืองไว้ในกฎหมาย ทำให้รูปแบบการจัดตั้งของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงอย่างเดียว ซึ่งโดยหลักการแล้วเนื้อหาในการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองจะต้องเป็นตัวกำหนดรูปแบบในการจัดตั้งของพรรคการเมือง รูปแบบและเนื้อหาจะต้องมีความสัมพันธ์กัน เป็นเหตุเป็นผลต่อกัน การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองจึงจะเกิดประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความจริง และมีความคล่องตัวมากขึ้น รูปแบบของพรรคการเมืองในทางความเป็นจริงอาจจัดตั้งเป็นแบบเลขาธิการใหญ่ก็ได้ ต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งนั้น ดังนั้นโดยหลักการแล้วรูปแบบของการจัดตั้งของพรรคการเมืองควรให้เป็นไปตามธรรมชาติ มากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพราะการกำหนดไว้ในกฎหมายเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดองค์การทางการเมืองของประชาชน ทำให้ไม่สามารถเลือกวิธีการจัดองค์การที่พรรคการเมืองเห็นว่าสอดคล้องกับเนื้อหา และมีประสิทธิภาพสูงกว่าได้ และเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการจัดองค์การของพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพด้วย

หลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 คงยึดถือตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แต่ได้บัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้นายทะเบียนสามารถควบคุมพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ให้นายทะเบียนมีอำนาจวินิจฉัยว่าหนังสือเชิญชวนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถมีคำสั่งไม่รับการแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทันที หรือหากบกพร่องเล็กน้อยก็สามารถมีคำสั่งให้ทำการแก้ไขได้³⁵ หรือกรณีที่น่าแปลกกว่าพรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ผ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง อันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติ ความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ระงับ หรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด³⁶ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจในการวินิจฉัยว่า การกระทำใดฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง กรณีใดเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติ ความมั่นคงของประเทศ หรือกรณีใดเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น ซึ่งหลักกฎหมายของประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

³⁵ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 8

³⁶ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 24

ทางด้านการเงินของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ด้บัญญัติให้คณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมือง ต้องจัดทำบัญชีเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบและควบคุมทางด้านการเงินของพรรคการเมืองให้สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

3) การขบเลิกพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 29 ด้บัญญัติถึงเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกไป เพิ่มเติมขึ้นคือจำนวนสมาชิกคนน้อยลงต่ำกว่าห้าร้อยคน และไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีวัตถุประสงค์ที่จะลดจำนวนพรรคการเมืองประเภทพรรคเล็กพรรคน้อยลง ให้คงเหลือไว้เฉพาะพรรคใหญ่ และมีบทบาทในทางการเมืองเท่านั้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ในหลักการแล้วยังคงเดินตามหลักการของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เพียงแต่เพิ่มเติมรายละเอียดของการควบคุมพรรคการเมืองให้ครอบคลุมกว้างขึ้น และเพิ่มเติมอำนาจนายทะเบียนให้สามารถควบคุมพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเป็นสำคัญ การส่งเสริมพรรคการเมืองโดยกฎหมายหรือโดยรัฐบาลยังไม่เกิดขึ้น

4.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

การเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ของ นิสิต นักศึกษา และประชาชน ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้รัฐบาลเผด็จการซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร และคณะ ต้องหมดอำนาจทางการเมือง และต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศระยะหนึ่ง ในทางการเมืองอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่ทำให้อิทธิพลของฝ่ายเผด็จการ และอิทธิพลของกลุ่มขวาจัดในทางการเมือง ถูกทำลายในทางการเมืองหนักหน่วงที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย แต่อีกด้านหนึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผลักดันให้กระแสประชาธิปไตยขยายตัวอย่างกว้างขวาง และลึกซึ้งทั่วประเทศ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเช่นกัน และเป็นเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ ประชาชนเข้าร่วมอย่างกว้างขวาง และมีจิตสำนึกสูงที่สุดครั้งแรกในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ที่ได้มาจากการร่วมกันต่อสู้ในทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ดังนี้

"มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการ ในทางการเมืองตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

* พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย"

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้ให้ความสำคัญกับ สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยได้บัญญัติหลักการใหม่ ๆ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

"มาตรา 96 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรอง ประธานสภา

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน ให้เป็น ไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานรัฐสภา ทำหน้าที่แทน"

"มาตรา 100 ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธาน และรองประธานสภาผู้แทน ราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเงิน ประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

"มาตรา 177 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน สามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน"

* นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"



ส่วนทางด้านมาตรการการควบคุมนอกจากมาตรการทางการเมือง ซึ่งเป็นมาตรการ
ปกติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ยังได้นำมาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ
มาใช้ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

"มาตรา 104 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องแสดงสินทรัพย์ และ
หนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ"

"มาตรา 117 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) สัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และมีสัญชาติอื่นด้วยในขณะ
เดียวกันก็ดี บุคคลผู้ได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เว้นแต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยในการเกิด แต่เกิดใน
ต่างประเทศ ไม่ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว

(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว"

"มาตรา 124 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 103

(5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 117(1) หรือ (2)

(6) มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 118(1) (2) (3) หรือ (6)

(7) ลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก

(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้ พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(9) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(10) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ"

"มาตรา 181 รัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ"

"มาตรา 183 ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

เพื่อให้การปกครองเป็นไปในระบอบประชาธิปไตย ตามความประสงค์ของประชาชน โดยสมบูรณ์ และพรรคการเมืองสามารถพัฒนาเป็นกลไกของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และมีหลักประกันในทางการเมืองจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญดังนี้

1) การจัดตั้งพรรคการเมือง และการจดทะเบียนพรรคการเมือง

ผู้มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย

ผู้ที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง³⁷

สำหรับหนังสือเชิญชวนบุคคลเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น มีรายการดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511³⁸

สำหรับข้อบังคับพรรคการเมืองตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 16 กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- ชื่อพรรคการเมือง
- ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง ถ้ามี
- ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- การเลือกตั้ง การออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง และกรรมการอำนวยการอื่น และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการอำนวยการ และกรรมการอำนวยการแต่ละคนปฏิบัติ
- การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง
- การขับสมาชิก และการสั่งให้สมาชิกออก
- การประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง
- การเลือกตั้งผู้แทนสาขาพรรคการเมือง และการลดคะแนนเสียงของผู้แทนสาขาพรรคการเมือง ถ้ามี

พรรคการเมืองที่จดทะเบียนเรียบร้อยแล้ว มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีสิทธิตั้งสาขาพรรคได้

³⁷ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 7

³⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง ออกตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

2) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตั้งต่อไป³⁹

พรรคการเมืองต้องมีคณะกรรมการอำนวยการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคล

- หัวหน้าพรรคการเมือง
- รองหัวหน้าพรรคการเมือง ถ้ามี
- เลขานุการพรรคการเมือง
- รองเลขานุการพรรคการเมือง ถ้ามี
- กรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่

3) การสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ⁴⁰

- ตาย
- ลาออก
- ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น
- พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ
- พรรคการเมืองเลิก ตามมาตรา 34

4) ข้อห้ามของพรรคการเมือง

- ห้ามมิให้ผู้ใดให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการจูงใจให้พรรคการเมืองกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันมิชอบด้วยกิจกรรมพรรคการเมืองซึ่งอาจเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใด หรือคณะบุคคลใด หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ
- ห้ามพรรคการเมืองรับประโยชน์เช่นที่กล่าวมาแล้ว ข้อห้ามนี้เป็นการห้ามพรรคการเมือง
- ห้ามพรรคการเมืองรับบุคคลต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรค หรือยอมให้กระทำการใดเพื่อประโยชน์ของพรรค

³⁹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 23

⁴⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 20

5) การเลิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะต้องเลิกในกรณีต่อไปนี้⁴¹

- มีเหตุต้อง เลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
- มีจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่า 1,000 คน
- มีคำสั่งศาลยุบเลิกพรรคการเมือง

เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลสั่งยุบ

เลิกพรรค

- กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติหรือความมั่นคงของประเทศ
- กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 27 มาตรา 28 หรือมาตรา 29 ในเรื่องเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด และรับคนต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในวันที่เลิก ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก และนายทะเบียนจะประกาศเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา

4.8 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่เป็นผลผลิตจากการต่อสู้ของประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นท่ามกลางกระแสสูงของระบอบประชาธิปไตย มีการนำหลักการของระบอบประชาธิปไตยหลายประการไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เป็นต้น

⁴¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มาตรา 34

ส่วนพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญหลายประการเพื่อสร้างเสถียรภาพของพรรคการเมือง อันจะส่งผลถึงเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือผู้ร่างรัฐธรรมนูญเชื่อว่า ถ้ามีพรรคการเมืองน้อยพรรค และวินัยพรรคเข้มแข็ง ก็จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพไปด้วย ดังนั้น มาตรการทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่างก็เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง หากลาออกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกขุบเล็ก สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นอันสิ้นสุดลง หรือในกรณีที่ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งขุบเล็กพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมพรรคการเมืองจึงเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่มุ่งควบคุมพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองแบบเผด็จการ ที่ต้องการความชอบธรรมโดยรัฐสภา มาเป็นการควบคุมและการสร้างระบบกฎหมายให้พรรคมีอำนาจเหนือสมาชิกมากขึ้น เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล

สำหรับการดำเนินการทางการเงินของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย และพรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายรับรายจ่าย และงบดุล อย่างน้อยครั้งหนึ่งทุกรอบสิบสองเดือน และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น ทำให้ฐานะทางการเงินของพรรคในทางหลักการมีลักษณะโปร่งใสมากขึ้น

ผลที่เกิดจากรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยสูง และบรรยากาศทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย และการเติบโตของกระแสประชาธิปไตย ที่เกิดจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้เกิดพรรคการเมืองในแนวทางสังคมนิยมเกิดขึ้นในสังคมนิยมเมืองของไทยหลายพรรค เช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ เป็นต้น การเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมนิยมเมืองการปกครองของไทย

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเกิดจากการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนก็เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมาย กล่าวคือใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมวิวัฒนาการของพรรคการเมือง ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก หลักการสำคัญพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 โดยพื้นฐานแล้วจึงยังคงเหมือนหรือ

คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายพรการเมืองของระบอบเผด็จการ กล่าวคือการจัดตั้งพรการเมืองต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทย และเมื่อจดทะเบียนแล้วก็ถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยขยายจำนวนสมาชิกที่จะขอจดทะเบียนพรการเมืองไว้จากจำนวน 500 คน เป็น 1,000 คน ซึ่งโดยหลักการแล้วทำให้การจดทะเบียนพรการเมืองทำได้ยากขึ้นกว่าเดิม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติถึงวิธีการแก้ไขกรณีที่มีการขอจดทะเบียนพรการเมืองมีชื่อ เครื่องหมาย ซ้ำซ้อนกันไว้ในมาตรา 12 และมาตรา 13

อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรการเมืองตามพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2517 กรณีที่การดำเนินกิจการของพรการเมืองฝ่าฝืนนโยบาย หรือข้อบังคับของพรค อันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนพรการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งให้ระงับ นายทะเบียนไม่มีอำนาจในการสั่งระงับอย่างพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2511 มาตรา 20

หลักการอื่น ๆ โดยทั่วไปยังคงเหมือน ๆ กับพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2511

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในด้านหนึ่ง เพื่อให้มีความสำคัญกับพรการเมืองในการมีบทบาททางการเมือง และในการควบคุมสมาชิกพรคตามกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมาตรการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองในระบบพรรคขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่ในอีกด้านหนึ่งเนื่องจากมาตรการดังกล่าวควรจะเป็นมาตรการในทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย มาตรการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการตัดโอกาสมิให้คนที่มีความรู้ความสามารถที่มีได้เป็นสมาชิกพรการเมือง เข้าสู่วงการทางการเมือง และผู้มีฐานะทางการเงินดีมีโอกาสดีกว่าที่จะได้รับคัดเลือกให้ลงสมัครในนามพรรค

4.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
และพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524

ภายหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ทำการยึดอำนาจบนกองเลือกตั้งของนิสิตนักศึกษา ประชาชนที่รักชาติและรักประชาธิปไตย เมื่อเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 และมอบหมายให้คณะรัฐบาล ซึ่งนำโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เข้าบริหารประเทศโดยระบบเผด็จการขจัดแบบไร้เดียงสาทางการเมือง วางโครงการ 12 ปีสำหรับพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในภาวะหวาดกลัว นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนจำนวนมากต้องหลบหนีภัยทางการเมืองเข้าป่า จับอาวุธเข้าร่วมต่อสู้กับรัฐบาลร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ก่อให้เกิดความแตกแยกกันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน คณะปฏิวัติจึงได้ทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ขับไล่วรัฐบาลเผด็จการพลเรือน ซึ่งนำโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นำพาประเทศกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ยอมรับให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดมาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้น เพื่อการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตย และพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง สามารถต่อสู้กับภัยของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

"มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย"

"มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดร่วมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้นและในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

เมื่อพรรคการเมืองใดได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่า จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว"

สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง ที่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 95 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

"มาตรา 94 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (1) สัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับสมัครเลือกตั้ง ตามมาตรา 95 หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 104 วรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว
- (4) คุณสมบัติอื่น หากมีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

"มาตรา 95 ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่มีสมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

เมื่อพรรคการเมืองใดได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่า จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว

"มาตรา 103 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 94(1) (2) หรือ (4)
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติไว้ในมาตรา 96(1) (2) (3) (6) หรือ (7)
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 97 ผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก
- (7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ
- (8) สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 82 ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ
- (9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น
- (10) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (11) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ"

"มาตรา 152 ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

"มาตรา 155 ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 94(1) (2) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ ตามมาตรา 94(1) (2) (3) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96(1) (2) (3) (5) หรือ (6)

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(5) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 137

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 149

(7) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 156

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (3) (4) หรือ (6)

อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา 91 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2528 บัญญัติไว้ว่า "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น"

เพื่อให้การต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลได้มีคำสั่ง 66/2523 ใช้นโยบายการเมืองแบบประชาธิปไตยนำการทหาร ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญดังนี้

1) การจัดตั้งพรรคการเมือง

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มี 2 ขั้นตอน กล่าวคือขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง และขั้นตอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้



ก. ขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมือง^๕

- ก.1 ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ก.2 ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติตาม ก.1 มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ร่วมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง
- ก.3 นโยบายของพรรคการเมืองที่คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองขอจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง จะต้องไม่มีลักษณะก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ^๔ 2
- ก.4 คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด พร้อมกับหนังสือเชิญชวนสามฉบับ ซึ่งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ ก.1 ได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยทุกฉบับ^๓
- ก.5 คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียน ให้คณะผู้เริ่มทำการจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก และดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการแจ้งนั้นให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันออก^๔ 4

^๔ 2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7

^๓ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 8

^๔ 4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 9

ข) ขั้นตอนการจัดทะเบียนพรรคการเมือง

- ข.1 คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องรวบรวมสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ ก.1 ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด ท้ายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมทั้งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง รวมตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป⁴⁵
- ข.2 คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องจัดประชุมสมาชิก ตาม ข.1 ซึ่งเรียกว่า "การประชุมตั้งพรรคการเมือง"⁴⁶ เพื่อดำเนินการดังนี้คือ
- กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีการดำเนินการ
 - กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง
 - เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามมาตรา 33⁴⁷
- ข.3 ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองตามมาตรา 18(3) ยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง พร้อมทั้งส่งร่างนโยบายของพรรคการเมือง และร่างข้อบังคับพรรคการเมือง อย่างละ 3 ฉบับ ทะเบียนประวัติผู้ลงชื่อเป็นสมาชิกพรรคตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และสำเนารายงานการประชุมตั้งพรรค⁴⁸

⁴⁵ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7

⁴⁶ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 15

⁴⁷ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 18

⁴⁸ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 21

ข.4 เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยระบุชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง และชื่อของหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง และกรรมการอื่น ๆ ของสมาชิกพรรคการเมือง⁴⁹

ข.5 พรรคการเมืองที่จดทะเบียนโดยถูกต้องแล้ว มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการในทางการเมือง⁵⁰

2) การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

- พรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไปในจังหวัดใดประสงค์จะจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นในจังหวัดนั้น
- ให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้น มีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง
- เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งแล้วจะบันทึกการจัดตั้งสาขาพรรคลงในทะเบียนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ภายใน 15 วัน⁵¹

3) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ นโยบาย หรือรายการที่ยื่นไว้ในการจดทะเบียน

- ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ นโยบายหรือรายการตามมาตรา 21(4) ที่ยื่นไว้ในการจดทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา 27 เป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

⁴⁹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 25

⁵⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 30

⁵¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 27

- ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายใน 30 วัน ให้นายทะเบียนมีอำนาจ สั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลง ภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรค ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค นโยบาย และชื่อหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการและกรรมการบริหารอื่น ๆ จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- การเปลี่ยนแปลงจะสมบูรณ์ต่อเมื่อ ได้รับแจ้งการยอมรับการเปลี่ยนแปลง จากนายทะเบียน⁵²

4) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

1. ให้พรรคการเมืองมีคณะกรรมการบริหารพรรค ประกอบด้วย

- . หัวหน้าพรรค
- . รองหัวหน้าพรรค
- . เลขานุการพรรค
- . รองเลขานุการพรรค และ
- . กรรมการบริหารพรรคอื่นอีกไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค และให้หัวหน้าพรรคเป็นตัวแทนของพรรคในกิจการอื่นเกี่ยวกับบุคคลภายนอก หรืออาจจะมอบหมาย เป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคน ทำการแทนได้⁵³

⁵² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 28

⁵³ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 33

2. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองต่อไป^๕ ให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค คือ
- . การเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรค
 - . การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของพรรค
 - . การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค และกรรมการบริหารอื่น ๆ
 - . กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๕ 4}
3. ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกแล้ว แต่ข้อบังคับของพรรคจะกำหนด แต่ถ้าประกอบด้วยผู้แทนสมาชิก ต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้ง^๕ และจำนวนผู้แทนสมาชิกไว้ด้วย^{๕ 5}
4. ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหาร หรือกรรมการบริหาร จัดให้พรรคกระทำการฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรค อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ให้ นายทะเบียนมีหนังสือเตือนบุคคลดังกล่าวให้ระงับ หรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าหนังสือเตือนของนายทะเบียนส่งให้บุคคลที่มีใช้หัวหน้าพรรคการเมือง ให้สำเนาหนังสือนั้นให้หัวหน้าพรรคทราบโดยเร็ว^{๕ 6}
5. หัวหน้าพรรคและผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง ต้องจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และต้องจัดทำบัญชีงบดุลของพรรคปีละ 1 ครั้ง

^{๕ 4} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 31

^{๕ 5} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 32

^{๕ 6} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 34

6. ห้ามมิให้พรรค หรือสมาชิกพรรคการเมืองรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
7. ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด^{๕๗} เพื่อดำเนินกิจการพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง จากนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลต่างประเทศ นิติบุคคล ซึ่งมีทุนหรือหุ้นเป็นของผู้ไม่มีสัญชาติไทยเกินร้อยละ 25 องค์กร หรือ นิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งดำเนินการพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือ นิติบุคคลข้างต้นมิได้^{๕๘}
8. พรรคการเมืองจะรับบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด เข้าเป็นสมาชิก หรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง หรือขอมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองมิได้
9. สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
 - . ตาย
 - . ลาออก
 - . พรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับ
 - . ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก

การสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยพรรคการเมืองสั่งให้ออกตามข้อบังคับนั้น ถ้าสมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วม ระหว่างคณะกรรมการบริหารของพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้น ซึ่งจะต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย^{๕๙}

^{๕๗} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 39

^{๕๘} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 40

^{๕๙} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 26

5) การยุบเลิกพรรคการเมือง

5.1 พรรคการเมืองต้องเลิกไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- ก. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
- ข. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาค ติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน
- ค. ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็น ส.ส. ในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมีได้
- ง. มีคำสั่งศาลสั่งยุบเลิก
- จ. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 31 หรือมาตรา 32⁶⁰

5.2 เมื่อพรรคการเมืองต้องเลิกตามข้อ 5.1(ก) (ข) (ค) และ (จ) ให้ดำเนินการดังนี้

- ก. ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก
- ข. นายทะเบียนได้รับแจ้งจากหัวหน้าพรรค หรือทราบเหตุที่พรรคต้องเลิก ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบสวนเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง และศาลแพ่งจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังศาลฎีกาให้วินิจฉัยชี้ขาด
- ค. เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองได้แล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบเลิกพรรคในราชกิจจานุเบกษา

⁶⁰ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46

ง. ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชำระบัญชีของพรรคการเมือง เมื่อหักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว มีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศล ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของพรรค ถ้าไม่ได้ระบุไว้ก็ให้ตกเป็นของรัฐ⁶¹

5.3 ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองตามข้อ 5.1 (ง) ในกรณีและวิธีการดังนี้

ก. เมื่อพรรคการเมืองดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- (2) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- (3) กระทำการตามข้อห้ามที่กล่าวไว้ในข้อ 7, 8 และ 9 ในเรื่องการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

ข. เมื่อนายทะเบียนทราบว่าพรรคการเมืองใดดำเนินการ ตามข้อ ก. ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) แจ้งอธิบดีกรมอัยการพร้อมด้วยหลักฐาน
- (2) ถ้าอธิบดีกรมอัยการเห็นสมควร ก็ให้ดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 5.2 (ข)
- (3) เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบเลิกในราชกิจจานุเบกษา⁶²

⁶¹ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 49

⁶² พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 48

อนึ่ง สำหรับการส่งเสริมพรรคการเมืองทางการเงิน ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้พรรคการเมืองได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงินของกลุ่มทุน แต่น่าเสียดายที่ข้อเสนอดังกล่าวต้องตกไป ทำให้พรรคการเมืองยังคงต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนต่อไป และเป็นสาเหตุสำคัญของการเสื่อมเสียงในปัจจุบันนี้

4.10 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แล้ว ก็จะพบแนวคิดหลักของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลถึงการตรากฎหมายพรรคการเมืองในปี 2524 รวม 2 แนวคิดกล่าวคือ

แนวคิดแรก ได้แก่ แนวคิดที่สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญปี 2517 ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง โดยถือว่าพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความมั่นคงของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดมาตรการ 2 ด้านเพื่อการนี้ กล่าวคือด้านแรกเพิ่มอำนาจของพรรคการเมืองเหนือสมาชิก เพื่อให้สมาชิกมีวินัยเต็มที่ โดยบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค (มาตรา 94) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วหากถูกพรรคการเมืองมีมติให้ออกหรือย้ายพรรคการเมืองก็จะพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 103(7)) การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกแต่โดยมีมติพรรคการเมืองให้เสนอ (มาตรา 125 วรรคสอง) และด้านที่สอง กำหนดมาตรการขจัดพรรคการเมืองขนาดเล็กให้หมดไป มุ่งจะให้เหลือแต่พรรคใหญ่หรือพรรค กล่าวคือบังคับให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีได้ (มาตรา 95) บังคับให้ประชาชนต้องเลือกบัญชีรายชื่อแทนตัวคน (มาตรา 91 ก่อนการแก้ไขปี 2528) และให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต (มาตรา 90 ก่อนการแก้ไขปี 2528) ทั้งกำหนดให้ร่างกฎหมายจะเสนอได้ก็ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีมติพรรคให้เสนอ และต้องมีสมาชิกพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอบ (มาตรา 125 วรรคสอง)

แนวคิดที่สอง ก็คือแนวคิดที่ไม่ไว้ใจพรรคการเมือง กล่าวคือมีการบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก (มาตรา 84) ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญกลับไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรบางองค์กร เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งต้องเป็นกลางทางการเมืองนั้น การห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสมาชิกพรรคการเมืองน่าจะกระทำได้ เพราะสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางทางการเมือง แต่วุฒิสภาโดยสภาพเป็นองค์กรทางการเมือง ทำหน้าที่ทางการเมือง ผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเอง (นายกรัฐมนตรี) ก็เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่ให้ข้าราชการประจำเป็นได้ จึงมองไม่ได้ในทางอื่น นอกจากการรังเกียจพรรคการเมือง หรือ "การเมือง" ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ



พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 ถูกกำหนดขึ้นด้วยเจตนารมณ์ที่จะสร้างความมั่นคงให้กับระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างพรการเมืองให้เป็นพรการที่มีฐานสนับสนุนจากมวลชนให้กว้างขวางที่สุด และขจัดปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดระเบียบวินัย เพื่อให้พรการสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรการปฏิบัติตามมติพรการอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถต่อสู้กับระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งขณะนั้นพรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกำลังเติบโต และเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็ว และแก้ปัญหาความแตกแยกภายในชาติซึ่งเกิดการนโยบายเผด็จการขวจำกัดของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เพื่อลดปัญหาแนวร่วมทางการเมืองของพรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และเพื่อสร้างความสามัคคีภายในชาติขึ้น ประสานกับคำสั่งของรัฐบาล ที่ 66/2523 เพื่อให้รัฐบาลสามารถก่อการรุกรานทางการเมืองต่อพรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การดำเนินนโยบายดังกล่าวของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง สามารถเรียกร้องให้นิสิต นักศึกษา ประชาชนที่เข้าไปร่วมต่อสู้ด้วยอาวุธกับพรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย กลับเข้าสู่เมืองเพื่อทำการต่อสู้ทางการเมืองในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้สำเร็จ และทำให้พรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยประสบความแตกแยก พ่ายแพ้ทางการเมือง สมาชิกคนสำคัญของพรการมอบตัวต่อทางรัฐบาล การต่อสู้ด้วยอาวุธของพรการคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ยุติลงโดยพื้นฐาน

หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 ส่วนใหญ่แล้วเป็นหลักการเดียวกันกับหลักการในกฎหมายพรการเมืองทุกฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2517 แต่ที่บัญญัติแตกต่างกันหรือเพิ่มเติม ได้แก่ การจัดตั้งพรการเมืองตามพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้การจัดตั้งพรการเมืองแตกต่างไปจากกฎหมายพรการเมืองฉบับก่อน และพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2517 กล่าวคือพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 การจัดตั้งพรการเมืองจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมกันไม่น้อยกว่า 5,000 คน จึงสามารถจัดตั้งเป็นพรการเมืองได้⁶³ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 94(3) ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ทั้งหมดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในทางเลือกตั้งที่พรการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะถึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต⁶⁴ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดจากสมาชิกภาพเมื่อลาออก จากพรการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการ

⁶³ พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 7

⁶⁴ พระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2521 มาตรา 95

บริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 82 ในกรณีเช่นนี้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่สภาผู้แทนมีมติ⁶⁵

ผลที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวคือการกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกซึ่งมีที่อยู่แต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละ 5 จังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมกันตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ยากยิ่งขึ้นและมีความเข้มแข็งขึ้น ผลปรากฏว่าจำนวนพรรคการเมืองมีได้น้อยลง และยังไม่เข้มแข็งตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด กลับมีพฤติการณ์ชายหัวพรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้แล้วไว้ให้กับผู้ที่ต้องการใช้พรรคการเมืองในการดำเนินการทางการเมืองเกิดขึ้น โดยอุทฺตมการณ์ของพรรคที่จดทะเบียนและคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เป็นต้น

การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง นับว่าได้ผลพอสมควร เพราะผู้สมัครอิสระไม่สามารถลงรับเลือกตั้งได้ แต่ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือผู้มีเงินมากจึงจะสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่พรรคมีเสียงสนับสนุนจากประชาชนสูง การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงยิ่งรุนแรงขึ้นกว่าเดิม ผู้สมัครที่มีความสามารถและเป็นคนดีเป็นที่ยอมรับของประชาชนแต่ขาดเงิน ต้องออกจากการเลือกตั้ง ผู้มีทุนจึงเข้าควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้น ความแตกแยกภายในพรรคการเมืองเนื่องจากการแย่งชิงตำแหน่งมีแนวโน้มสูงขึ้น เป็นต้น

การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะถึงมี ด้านหนึ่งทำให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของคนยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ต้องประสบปัญหาการเงินอย่างรุนแรง และเป็นการตัดโอกาสทางการเมืองของพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของคนยากจน จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือบางพรรคต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนที่ต้องการเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง แต่อีกด้านหนึ่งทำให้เกิดอาชีพใหม่ขึ้น คือรับจ้างสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทำให้ภาพพจน์ของพรรคการเมืองตกต่ำลงไปอีก เป็นต้น

การให้อำนาจพรรคการเมืองในการขับสมาชิกพรรคออกจากพรรคการเมืองได้ และสมาชิกที่ถูกขับออกจากพรรคต้องขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพียงข้ออ้างว่าเพื่อรักษาวิสัยของพรรคการเมือง ซึ่งโดยลักษณะของปัญหาแล้วเป็นปัญหาทางการเมืองควรจะใช้มาตรการทางการเมือง กลับบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายด้านหนึ่ง ทำให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง ตามวิถีทาง

⁶⁵ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2521 มาตรา 103

ของระบอบประชาธิปไตยถูกจำกัดโดยพรรคการเมือง ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วก็คือกลุ่มทุนของพรรคการเมืองนั่นเอง และเพื่อเป็นหลักประกันในการลงทุนทางการเมืองของกลุ่มทุนของพรรคการเมืองนั่นเอง อีกด้านหนึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวทำให้การใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งมีหลักประกัน และเป็นมูลเหตุสำคัญมูลเหตุหนึ่ง ที่ทำให้การซื้อเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างกว้างขวาง และรุนแรงยิ่งกว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับอื่น ๆ

4.11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

การยี่คอ่านาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ถูกยกเลิก และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2524 แทน และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้รับการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2535 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเมืองของประชาชน เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ดังนี้

มาตรา 26 "บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

มาตรา 41 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ"

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องแสดงโดยเปิดเผยถึงที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

มาตรา 51 "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยถูกวุฒิสมาชิก หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91

สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน

ภายใต้บังคับมาตรา 96 ในกรณีมีเหตุใด ๆ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึงสองร้อยเจ็ดสิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นวุฒิสมาชิก"

มาตรา 99 "สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสามร้อยหกสิบคน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ฯลฯ....."

มาตรา 106 "ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 105(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน....."

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการแก้ไขทั้งสิ้น 15 มาตราคือ มาตรา 6, 26, 28, 35, 46, 49, 49 ทวิ, 49 ตริ, 49 จัตวา, 49 เบญจ, 49 ฉ, 51, 52, 54, 54 ทวิ, โดยเฉพาะมาตรา 49 ทวิ ถึงมาตรา 49 ฉ. เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรวมพรรคการเมือง ซึ่งในส่วนนี้จะขอพิจารณาเฉพาะมาตราที่แก้ไขใหม่ และเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ ๆ เท่านั้น

มาตรา 6 "ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้มีสำนักงานทะเบียนพรรคการเมืองในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียน ควมคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 35 "หัวหน้าพรรคการเมือง และผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมืองต่อไปนี้ให้ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริงคือ

- (1) บัญชีแสดงจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับ และได้จ่าย ทั้งรายการอันเป็นเหตุให้รับหรือจ่ายเงิน หรือหลักฐานการรับเงินและจ่ายเงินทุกครั้ง
- (2) บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง

รายได้และทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับมา โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับการยกเว้นการที่จะต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร

ให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมืองจัดส่งสำเนาบัญชีแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินของพรรคการเมือง ที่มีผู้สอบบัญชีรับรองต่อนายทะเบียนเป็นประจำทุกหกเดือน และให้นายทะเบียนเก็บสำเนาบัญชีดังกล่าวไว้ที่สำนักงานนายทะเบียน เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้และในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรค ผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองผู้ใดได้รับเงินอุดหนุน หรือเงินบำรุงพรรคการเมืองจากบุคคลภายนอก หรือเงินบำรุงพรรคการเมืองโดยวิธีแฉอื่นใด ผู้นั้นต้องนำเงินนั้นเข้าบัญชีรายรับของพรรคการเมือง ภายในในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับเงินนั้นด้วย"

4.12 วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้สะท้อนถึงแนวคิดทางกฎหมายและการควบคุมพรรคการเมืองโดยชัดแจ้ง กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2524 มาตรา 94 ได้บัญญัติคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกไว้หลายกรณี แต่กรณีหนึ่งคือไม่เป็นสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง " หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิกจะต้องไม่เป็นนักการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ด้านหนึ่งแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะให้วุฒิสมาชิกมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไม่ได้เป็นนักการเมือง แต่อีกด้านหนึ่งวุฒิสภาโดยองค์การและตำแหน่งหน้าที่แล้วเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นฝ่ายการเมือง โดยธรรมชาติแล้ววุฒิสมาชิกเป็นนักการเมือง ดังนั้นการบัญญัติห้ามวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมีคุณสมบัติเป็นนักการเมือง โดยมีได้ยอมรับความจริงตามธรรมชาติ เช่นนี้ ก็เปรียบเสมือนการบัญญัติกฎหมายให้หญิง เป็นชายตามที่ผู้ร่างกฎหมายอยากให้เป็นเช่นนั้น โดยมีได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงนั่นเอง

ส่วนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้สะท้อนแนวคิดในการควบคุมพรรคการเมืองโดนชัดแจ้ง กล่าวคือ ได้บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการรับค่าของจดทะเบียนพรรคการเมืองและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว (มาตรา 6)

ทางด้านการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยเฉพาะทางการเงิน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าว มาตรา 35 ได้วางหลักเกณฑ์ตรวจสอบ ควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองไว้รัดกุมดียิ่งขึ้นกว่ากฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับที่ผ่านมา และแก้ไขการแอบอ้างการบริจาคช่วยพรรคการเมืองโดยผ่านทางหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค หรือกรรมการบริหารพรรคอย่างที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี

ในส่วนที่บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่คือการรวมพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติ เกิดขึ้นจากความเป็นจริงและความจำเป็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาแล้ว คือกรณีการรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นพรรคเอกภาพ แต่การรวมตัวกันเป็นไปโดยยากลำบาก เนื่องจากกฎหมายในขณะนั้นมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมพรรคการเมืองไว้ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น และเป็นการยืนยันความจริงอย่างหนึ่งว่า กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองเป็นไปโดยธรรมชาติมิได้เกิดจากกฎหมาย กฎหมายต่างหากที่เกิดตามหลังวิวัฒนาการของพรรคการเมือง และรับใช้วิวัฒนาการตามธรรมชาติของพรรคการเมือง