



สถาบันพระปกเกล้า



# การปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับพรรคการเมือง

เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง  
โดย สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สถาบันพระปกเกล้า.

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง. -- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,  
2565.

80 หน้า.

1. พรรคการเมือง--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. I. ชื่อเรื่อง.

342.59307

ISBN 978-616-476-312-8

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สสว.65-81-00.0 (ebook)

สงวนลิขสิทธิ์ © 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ประสานงาน นางกัณธรัตน์ ลาเทศ

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2565

จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
<http://www.kpi.ac.th>  
โทรศัพท์ 0-2141-9609 โทรสาร 0-2143-8177

# คำนำสถาบันพระปกเกล้า

พรรคการเมืองถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันพื้นฐานอันเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยหลักการแล้ว พรรคการเมืองเกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์อย่างเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันและนำเจตจำนงดังกล่าวนี้ก้าวเข้าสู่การบริหารประเทศ ผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ เมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองอย่างชัดเจนที่สุดตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกำหนดให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสังกัดพรรคการเมือง

นอกจากนี้ ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองเป็นต้นมา จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็มีการกำหนดกติกาเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นเพื่อวางรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง และให้พรรคการเมืองฝังรากลึกในสังคมประชาธิปไตยไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง การเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง

ดังนั้น สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะองค์กรที่มีภารกิจในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา และสนับสนุนงานวิชาการให้แก่รัฐสภา ได้จัดทำงานวิจัยจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ตลอดจนงานวิจัยที่คาดการณ์ผลการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลต่อพรรคการเมืองอย่างไร ซึ่งได้จัดทำงานวิจัยดังกล่าวมาตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยพรรคการเมืองที่บัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึงปัจจุบัน ในเอกสารซึ่งเป็นงานวิจัยสำหรับรัฐสภา (Parliamentary Research) ขึ้นนี้ จึงได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังกล่าวทั้งหมด และเรียบเรียงโดยคำนึงถึงสถานการณ์ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

# สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
สารบัญ	4
บทนำ	6
<b>1 การจัดตั้งพรรคการเมือง</b>	<b>9</b>
1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง	11
1.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ	13
1.3 ข้อเสนอแนะ	15
<b>2 นโยบายพรรคการเมือง</b>	<b>19</b>
2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมือง	19
2.2 ข้อเสนอแนะ	21
<b>3 การเงินพรรคการเมือง</b>	<b>23</b>
3.1 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเงินในพรรคการเมือง	23
3.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ	25
3.3 ข้อเสนอแนะ	28

		หน้า
<b>4</b>	<b>การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง</b>	33
	4.1 ประเด็นปัญหา	34
	4.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ	40
	4.3 ข้อเสนอแนะ : แนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ใช้ได้จริงในการเมืองไทย	55
<b>5</b>	<b>การสืบสภาพของพรรคการเมือง</b>	59
	5.1 ประเด็นปัญหา	59
	5.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ	60
	5.3 ข้อเสนอแนะ	61
<b>6</b>	<b>การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำความผิดตามกฎหมาย</b>	63
	6.1 สถานการณ์ปัจจุบันและประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด	66
	6.2 กรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด	69
	6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงพรรคการเมืองในประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิด	74
	เอกสารอ้างอิง	77

# บทนำ

พรรคการเมืองถือเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันพื้นฐานอันเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยหลักการแล้ว พรรคการเมืองเกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์อย่างเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกันและนำเจตจำนงดังกล่าวนี้ก้าวเข้าสู่การบริหารประเทศ ผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ เมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองอย่างชัดเจนที่สุดตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกำหนดให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสังกัดพรรคการเมือง

นอกจากนี้ ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองเป็นต้นมาจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็มีการกำหนดกติกาเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นเพื่อวางรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง และให้พรรคการเมืองฝังรากลึกในสังคมประชาธิปไตยไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง การเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ผลจากการกำหนดกติกาของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ก่อให้เกิดคำถามมากมาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งสาขาพรรคซึ่งเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง เงื่อนไขเกี่ยวกับการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสิ้นสภาพพรรคการเมือง ตลอดจนการยุบพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยุบพรรคการเมือง ซึ่งได้เกิดคำถามในเชิงวิชาการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย และในส่วนที่เกี่ยวกับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะองค์กรที่มีภารกิจในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา และสนับสนุนงานวิชาการให้แก่รัฐสภา ได้จัดทำงานวิจัยจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ตลอดจนงานวิจัยที่คาดการณ์ผลการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลต่อพรรคการเมืองอย่างไร ซึ่งได้จัดทำงานวิจัยดังกล่าวมาตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยพรรคการเมืองที่บัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึงปัจจุบัน ในเอกสารซึ่งเป็นงานวิจัยสำหรับรัฐสภา (Parliamentary Research) ขึ้นนี้ จึงได้ทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังกล่าวทั้งหมด และเรียบเรียงโดยคำนึงถึงสถานการณ์ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ งานวิจัยสำหรับรัฐสภาชิ้นนี้ได้เรียบเรียงประเด็นเกี่ยวกับการวิจัยพรรคการเมืองตั้งแต่ (1) **เรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง** ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนปัจจุบัน ก็ได้มีความพยายามแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาตลอดโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนที่แท้จริงและมีจุดยึดโยงกับประชาชน ตลอดจนสามารถสะท้อนอุดมการณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองทุกคนที่มีร่วมกันได้ ไม่ใช่กลุ่มบุคคลที่จัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่น แต่การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ จัดตั้งและดำรงอยู่ได้ยาก ซึ่งจะส่งผลให้ต่อไปพรรคการเมืองมีแนวโน้มที่จะถูกครอบงำโดยกลุ่มนายทุน และ (2) **นโยบายของพรรคการเมือง** โดยกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การดำเนินนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งต้องมีกระบวนการรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งการกำหนดดังกล่าวนี้ถูกมองว่าอาจทำให้พรรคการเมืองขาดอิสระได้ จากนั้น จะเป็นการเรียงเรียงข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการศึกษาวิจัยเรื่อง (3) **การเงินของพรรคการเมือง** ซึ่งกฎหมายฉบับปัจจุบันได้พยายามลดการครอบงำของนายทุนต่อพรรคการเมือง จึงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับระบบการเงินของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ก็คือ (4) **การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง** ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญที่กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันต้องการให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นมีจุดยึดโยงกับเสียงของประชาชนมากที่สุด และสุดท้าย งานวิจัยสำหรับรัฐสภานี้ก็ได้กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับ (5) **การสิ้นสภาพของพรรคการเมือง** และ (6) **การยุบพรรคการเมือง**

นอกจากนี้ ในแต่ละประเด็นจะมีการกล่าวถึงสถานการณ์ปัจจุบันและประเด็นปัญหา และจากนั้นจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุง หรืออาจนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน และในบางประเด็น อาจมีการกล่าวถึงกรณีศึกษาต่างประเทศประกอบด้วย





## 1

## การจัดตั้งพรรคการเมือง<sup>1</sup>

การก่อตัวของพรรคการเมืองไทย<sup>2</sup> เริ่มต้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2475 สมาชิกจำนวนหนึ่งของคณะราษฎร พยายามเปลี่ยนสถานภาพของกลุ่มที่ตนเองสังกัด โดยมีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งนำโดยหลวงวิจิตรวาทการ ได้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ใช้ชื่อว่า “คณะชาติ” แต่รัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของคณะราษฎรไม่ยอมให้จัดตั้งขึ้น เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและความวุ่นวายทางการเมืองขึ้น ความพยายามที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองจึงถูกระงับไปชั่วคราว และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 บรรยากาศทางการเมืองของไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แทนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ **พรรคการเมืองไทยยุคแรกจึงก่อตัวขึ้นโดยมีพรรคก้าวหน้าเป็นพรรคแรกที่จัดตั้งขึ้นในปลาย พ.ศ. 2488** และต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ใน พ.ศ. 2498 ถือได้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายรองรับเป็นครั้งแรก นอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในช่วงที่มีการรัฐประหาร การดำเนินกิจกรรมในฐานะพรรคการเมือง จะถือว่าผิดกฎหมาย และจะกลับมาดำเนินได้หลังจากมีการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเข้าสู่การเลือกตั้ง จึงอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองไทยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย (Legal Creature)<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม แม้จะมีสถานภาพชัดเจนกว่า

<sup>1</sup> ข้อมูลส่วนนี้ เรียบเรียงโดย นายณวัฒน์ ศรีปัดดา นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

<sup>2</sup> สรุปรจาก สุจิต บุญบงการ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง พรรคการเมือง, นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า ,2552

<sup>3</sup> ณรงค์เดช สุระโฆสิต, “บทนิยามพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 6 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11805&cat=4&typ=4&file=IS6D\\_610612.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11805&cat=4&typ=4&file=IS6D_610612.pdf)

ในช่วงก่อนหน้านั้นเพราะมีกฎหมายรองรับ แต่พรรคการเมืองก็ยังคงมีความอ่อนแอ เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองอย่างหลวม ๆ ไม่มีฐานสนับสนุนจากมวลชนแต่อย่างใด นโยบายหรืออุดมการณ์ก็ไม่ชัดเจน เพราะการปกครองในช่วงหลังจากนั้นอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารหลายคณะอย่างยาวนานจนถึง พ.ศ. 2516

หลังจากการประชุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และต่อต้านรัฐบาลทหารของนิสิตนักศึกษาและประชาชนในปลาย พ.ศ. 2516 ทำให้รัฐบาลทหารสิ้นสุดอำนาจลง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ ใน พ.ศ. 2517 พรรคการเมืองไทยก็ก่อตัวขึ้นมาใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ระบุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก จำนวนพรรคการเมืองที่ขอลงทะเบียนจัดตั้งพรรคมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรค อาทิ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคธรรมสังคม เท่านั้น ที่มีบทบาทสำคัญในการทำงานทางรัฐสภาและในการจัดตั้งรัฐบาล ต่อมา คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้ยุบเลิกรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองไทยจึงต้องสลายตัวไปเช่นเดียวกับคราวก่อน ๆ<sup>4</sup>

ในช่วง พ.ศ. 2522-2534 พรรคการเมืองได้รับการจัดตั้งขึ้นมาอีกครั้งหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองใน พ.ศ. 2522 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรในปีนั้น พรรคการเมืองสำคัญช่วงนี้ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้ร่วมเป็นรัฐบาลผสมของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนกลางหลายครั้ง พรรคกิจสังคมซึ่งการจัดตั้งขึ้นมาอีกโดยอยู่ภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2522 และ 2526 พรรคชาติไทยที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมของ พลเอก เปรม และชนะการเลือกตั้งในพ.ศ. 2531 จนได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล นอกจากนี้ ในช่วงนี้ยังมีพรรคเล็ก ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและมักเป็นพรรคที่ยึดโยงกับตัวบุคคล และมักจะเป็นการแยกออกจากพรรคใหญ่ พรรคเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นพรรคส่วนตัวของผู้นำเท่านั้น เช่น พรรคประชากรไทย มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค พรรคมวลชน มีร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุงเป็นหัวหน้าพรรค ทั้งนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายสิ้นสุดลงเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช) เข้ายึดอำนาจในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534<sup>5</sup>

ภายหลังการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลไกต่าง ๆ ทำให้การตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่าย และมีการสนับสนุนจากภาครัฐเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นล้วนเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น กลุ่มนายทุน กลุ่มข้าราชการ<sup>6</sup> เป็นต้น ไม่ได้สะท้อนความเป็นพรรคการเมืองที่มีประชาชนเป็นเจ้าของแต่อย่างใด ผลก็คือ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีการตั้งสาขาพรรคจำนวนมากโดยหวังจะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง แต่สาขาพรรคการเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินกิจการตามที่กฎหมาย

<sup>4</sup> อ้างแล้วใน 2.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>6</sup> พลอย ธรรมาภิรานนท์, “นายทุนไทยในการเมือง: ผู้สนับสนุนประชาธิปไตยแบบมีเงื่อนไข”, <https://www.the101.world/thai-capitalist/>.

กำหนด ทำให้เกิดปัญหาการยุบพรรคการเมืองตามมา<sup>7</sup> นอกจากนี้ เมื่อถูกคำสั่งยุบพรรคการเมืองจากการกระทำผิดกฎหมาย กลุ่มการเมืองกลุ่มเดิมก็ไปยื่นจดทะเบียนขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2550 และต่อมาในรัฐธรรมนูญ 2560 กฎหมายพรรคการเมืองได้มีบทบัญญัติที่เข้มงวดมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายฉบับก่อนและเพื่อบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินงานและบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในพรรคอย่างเคร่งครัดและให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด

ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจดทะเบียน อีกทั้ง มีเงื่อนไขอย่างอื่นอีกมากมายที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง ซึ่งสามารถสรุปถึงประเด็นปัญหา กรณีศึกษาต่างประเทศ และข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

## 1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

จากการศึกษาที่พบ ในช่วงแรกที่กฎหมายข้างต้นมีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2562 พรรคการเมืองในช่วงนั้นประสบปัญหาในการดำเนินการหลายประการ คือ<sup>9</sup>

### 1) ปัญหาเกี่ยวกับนิยามของ “พรรคการเมือง”

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าเป็น “คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” และได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการจัดตั้งและดำเนินการของพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด โดยมุ่งเน้นกระบวนการต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองต้องจัดทำเพื่อให้สามารถจดทะเบียนพรรคการเมืองและสามารถดำรงสถานะของพรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้ได้นั้น หากเทียบกับนิยามที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2550 ที่ระบุนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

<sup>7</sup> อาทิ การยุบพรรคคลื่นไทย ซึ่งมีได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของพรรค โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ 1/2545

<sup>8</sup> อาทิ การยุบพรรคไทยรักไทย และมีการก่อตั้งพรรคพลังประชาชน ซึ่งต่อมาถูกยุบพรรค และก่อตั้งเป็น พรรคเพื่อไทย โปรดดูข่าวสด, “เปิดใหม่ไลน์ที่มา ก่อนเป็นพรรคเพื่อไทย ได้เวลาผ่าใหญ่-ปรับฮวงจุ้ยโลโก้”, [https://www.khaosod.co.th/lifestyle/news\\_5003568](https://www.khaosod.co.th/lifestyle/news_5003568)

<sup>9</sup> เอนก สุคติ, “การเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองภายหลังการนำบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของกฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): หน้า 144.

รายละเอียดที่ปรากฏ เป็นการสะท้อนคุณค่าของการเป็นพรรคการเมือง บทบาท และคุณค่าของพรรคการเมืองที่ต้องยึดถือ และต้องประกอบสร้างกิจกรรมและขยายแนวคิดเพื่อนำไปสู่การเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง แต่บทนิยามของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นบทนิยามเพียงเพื่อประโยชน์ในการอ่านและตีความกฎหมายว่า พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนเท่านั้น<sup>10</sup>

## 2) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางการเมือง กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับ และกีดกันมิให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย<sup>11</sup> ดังนี้

- การตั้งพรรคการเมืองยากขึ้น โดยการกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรคการเมืองเอง แต่บทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ยากขึ้น โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กในเรื่องการระดมสมาชิกให้ครบตามจำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมพรรค
- การระดมสมาชิกให้ครบตามจำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมพรรคตามระยะเวลาที่กำหนดทำได้ยาก
- ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับสมาชิกพรรครวมทั้งค่าสมาชิกในปีแรกคนละ 50 บาท หรือในปีถัดไปไม่น้อยกว่าปีละ 100 บาท หรือไม่น้อยกว่า 2,000 บาท (ตลอดชีพ) และการจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคเพื่อให้การจัดตั้งสาขาพรรคครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมายและจัดตั้งได้อย่างเป็นทางการ เป็นภาระแก่พรรคการเมืองมาก

## 3) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นระยะเวลานานเนื่องมาจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 53/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เป็นประกาศฉบับแรกที่มีการห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และได้มีประกาศห้ามเพิ่มเติมเรื่อยมา จนมาถึงคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 22/2561 เรื่อง การให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ลงวันที่ 11 ธันวาคม

<sup>10</sup> ณรงค์เดช สรุโฆษิต, อ้างแล้วใน 2 หน้า 13.

<sup>11</sup> คเชนทร์ พันนума, “ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง”, วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2564, หน้า 120.

พ.ศ. 2561 เป็นประกาศที่อนุญาตให้พรรคการเมืองได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยเป็นการยกเลิกคำสั่งและประกาศคสช. 9 ฉบับ ที่เคยห้ามเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน การกำหนดเงื่อนไขการปล่อยตัวบุคคลที่มีรายงานตัว คำสั่งห้ามการชุมนุม ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่า การยกเลิกคำสั่งให้ยกเลิกเฉพาะในส่วนที่กำหนดห้ามบุคคลหรือให้บุคคลใดละเว้นการเคลื่อนไหวหรือประชุมทางการเมือง หรือห้ามการดำเนินการช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง

- ปัญหาการยืนยันการเป็นสมาชิกพรรคในระยะเวลาที่จำกัด
- ปัญหาความไม่พร้อมของสมาชิกพรรคที่จะต้องชำระค่าบำรุงพรรคตามที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนด
- การรักษาสถานภาพของพรรคตามเงื่อนไขเพื่อการดำรงอยู่ของพรรคทำได้ยากทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะพัฒนาได้ตามธรรมชาติในทางการเมือง จึงมีแนวโน้มที่จะสิ้นสภาพพรรคการเมืองได้โดยง่าย<sup>12</sup>
- กรอบการดำเนินการต่าง ๆ ที่กำกับกิจกรรมของพรรคการเมืองและพฤติกรรมของสมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีโทษที่รุนแรง ทำให้การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไม่อาจทำได้โดยสะดวก

## 1.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ

จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยต่าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

### 1) นิยามของพรรคการเมือง

ในประเทศมีการกำหนดนิยามของพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายที่ค่อนข้างชัดเจนว่าพรรคการเมืองมีขึ้นเพื่อทำหน้าที่และตอบสนองคุณค่าและค่านิยมหลักของสังคมของประเทศนั้น ๆ อาทิ

- **ประเทศเยอรมนี** กำหนดให้ “พรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์พื้นฐานในระบอบเสรีประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างอิสระและต่อเนื่องของประชาชนในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง... เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ...”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> คเชนทร์ พันธุนา, ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง, วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2564, หน้า 118.

<sup>13</sup> § 2 (1), Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) [Germany]

- **ประเทศอินโดนีเซีย** พรรคการเมือง คือ “องค์กรระดับชาติที่ก่อตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ ชาวอินโดนีเซียอันมีความมุ่งมั่นและเจตนาร่วมกันในการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิก สังคม และชาติไปพร้อมกับรักษาบูรณภาพแห่งประเทศ”<sup>14</sup>
- **เกาหลีใต้** กำหนดให้ “พรรคการเมือง คือ องค์กรที่เกิดจากความสมัครใจที่จะร่วมส่งเสริมและรับผิดชอบความมุ่งมั่นทางการเมืองหรือนโยบาย เพื่อมีส่วนในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองระดับชาติ... โดยแนะนำหรือสนับสนุนผู้สมัครเลือกตั้งในตำแหน่งสาธารณะ”<sup>15</sup>

## 2) การจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

แต่ละประเทศมีกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ยากง่ายต่างกันไป โดยเงื่อนไขของจำนวนสมาชิกพรรค ในประเทศเยอรมนีมีได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องนี้ แต่พรรคจะสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมือง หากมิได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี<sup>16</sup> ประเทศอินโดนีเซียกำหนดให้ต้องมีกลุ่มผู้ก่อตั้งพรรคไม่น้อยกว่า 50 คน โดยต้องเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดไม่น้อยกว่า 30 คน<sup>17</sup> ส่วนเกาหลีใต้กำหนดพรรคการเมืองระดับชาติในการก่อตั้งและรับการจัดทะเบียนต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 200 คน และสมาชิกสาขาพรรคระดับเมือง 100 คน<sup>18</sup> โดยอาจถูกเพิกถอนทะเบียนหากจัดตั้งแล้วไม่สามารถมีสาขาพรรคระดับเมืองอย่างน้อย 5 แห่ง และมีสมาชิกในสาขาพรรคระดับเมืองอย่างน้อย 1,000 คนได้ หรือไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใน 4 ปี หรือได้คะแนนจากการเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละสอง<sup>19</sup> ในขณะที่ไต้หวันกำหนดไว้ที่ 100 คน<sup>20</sup> โดยต้องมีการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใน 4 ปี<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างทั้งด้านระยะเวลาหรือจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง มิได้มีความสำคัญเท่ากับการดำเนินกิจกรรมสำคัญของพรรคการเมือง คือ ต้องมีความมุ่งมั่นที่จะเข้าสู่กระบวนการใช้อำนาจอรัฐ ด้วยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากมิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด จะเป็นเหตุให้สิ้นสภาพของการเป็นพรรคการเมือง

<sup>14</sup> Article 1 of Political Parties Act No. 31/2002 [Indonesia]

<sup>15</sup> Articles 2 of Political Parties Act 2005 [South Korea]

<sup>16</sup> § 2 (2), Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) [Germany]

<sup>17</sup> Article 2 (1) and (1aX) of Political Parties Act No. 31/2002 [Indonesia]

<sup>18</sup> Articles 6 of Political Parties Act 2005 [South Korea]

<sup>19</sup> Articles 17 18 and 44 of Political Parties Act 2005 [South Korea]

<sup>20</sup> Articles 7 of Political Parties Act 2017 [Taiwan]

<sup>21</sup> Articles 27 of Political Parties Act 2017 [Taiwan]

## 1.3 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของข้อเสนอแนะนั้น งานวิจัยฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง สรุปได้ ดังนี้

### 1) ในส่วนของบทนิยาม ควรแก้ไข บทนิยาม “พรรคการเมือง”

- เพื่อสะท้อนคุณค่าของพรรคการเมืองที่แท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาจทำได้โดยนำบทนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2550 กลับมาบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง<sup>22</sup>
- กำหนดข้อความใหม่ว่า “พรรคการเมือง” ให้หมายความรวมถึง “การแสดงออกของปัจเจกบุคคลโดยเป้าหมาย หรือพิจารณาจากพฤติการณ์ เมื่อมีความมุ่งหมายมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นพรรคการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้กิจกรรมเหล่านี้ได้รับการรับรองและคุ้มครอง เป็นพรรคการเมืองโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้ 2 ประเภท คือ พรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพรรคการเมืองที่เกิดจากปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้การรับรองและคุ้มครองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 โดยที่การจัดตั้งพรรคการเมืองในรูปแบบแรกพรรคการเมืองที่จะได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด ส่วนการจัดตั้งพรรคการเมืองในรูปแบบที่สองถือว่าเป็นการเปิดช่องทางและเสรีภาพให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนและพรรคการเมืองสามารถพัฒนาไปได้โดยธรรมชาติทางการเมือง<sup>23</sup>

### 2) กรณีการจัดตั้งพรรคการเมือง

- รัฐควรพิจารณาออกประกาศเพื่อยกเว้นการเก็บเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ในระยะแรกของการเป็นสมาชิกพรรค ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรค รวมทั้งพรรคการเมืองเองควรจะยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียม ในระยะแรกเข้าแก่สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้ที่มีความศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรค<sup>24</sup>

<sup>22</sup> ณรงค์เดช สุทธิชัย, เรื่องเดิม หน้า 13..

<sup>23</sup> คเชนทร์ พันธุมมา, อ้างแล้วใน 8. หน้า 121.

<sup>24</sup> อเนก สุขดี, อ้างแล้วใน 5 หน้า 153.

### 3) กรณีการจัดตั้งสาขาพรรค

- ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าเดิม โดยเฉพาะเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเป็นธรรมและควรมีเกณฑ์ในการจัดสรรที่หลากหลาย โดยพรรคใน ส่วนกลางควรมีการจัดสรรเงินทุนบางส่วนเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง สมาชิกพรรค กรรมการบริหารสาขาพรรค และกต. ควรมีการหารือหรือแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการเงินของสาขาพรรคที่เหมาะสมต่อไป<sup>25</sup>
- แก้ไขกฎหมายให้ยกเลิ ก หรือไม่ให้มีการเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองหรือค่าสมาชิกพรรค เพราะจะทำให้สามารถเชิญชวนผู้สนใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคได้ง่ายขึ้น และอาจสามารถหาสมาชิกพรรคได้ในจำนวนที่มากขึ้นด้วย<sup>26</sup>

### 4) กรณีการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง

- ควรแก้ไขเนื้อหาในกฎหมายพรรคการเมืองใหม่ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและมีเนื้อหาที่ส่งเสริมเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้มากขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับพรรคให้มากขึ้นมากกว่าการมุ่งบังคับกิจกรรมของพรรคเพื่อสร้างพรรคการเมืองในอุดมคติ ซึ่งจะเกิดขึ้นจากกระบวนการสั่งสมทางการเมืองมากกว่าจะเกิดจากการกำหนดกฎเกณฑ์การผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมาย จะช่วยทำให้พรรคมีเสรีภาพในการดำเนินงานมากขึ้นและมีโอกาสที่จะแก้ตัวและปรับปรุงตัวเพื่อจะได้เป็นพรรคที่ดีที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต<sup>27</sup>

<sup>25</sup> อเนก สุขดี, เฟิ่งอ้าง หน้า 154.

<sup>26</sup> เสนีย์ คำสุข และ อเนก สุขดี , ปัญหา อุปสรรคในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560, Journal of Modern Learning Development ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ 2564, หน้า 208.

<sup>27</sup> อเนก สุขดี, เฟิ่งอ้าง หน้า 152.







## 2

## นโยบายพรรคการเมือง<sup>28</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมืองนั้น ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์ (2564) กล่าวถึงประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมือง

ก่อนการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีสถานภาพหลัก ๆ เป็นเพียงเครื่องจักรในการทำงานทางการเมืองของชนชั้นนำทางการเมือง ผู้นำกองทัพ ข้าราชการระดับสูง หรือนักธุรกิจทั้งระดับประเทศและพื้นที่ต่าง ๆ เท่านั้น พรรคการเมืองจึงไม่ได้มีบทบาทในการสร้างนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะนโยบายสาธารณะและกฎหมายต่าง ๆ ล้วนมาจากการนำเสนอของหน่วยงานราชการมากกว่าการริเริ่มโดยฝ่ายนิติบัญญัติ พรรคการเมืองไทยจึงไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากนักเมื่อเทียบกับระบบราชการ กองทัพ หรือกลุ่มทุน

แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลต่อบทบาทของพรรคการเมืองไทยในกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การก่อกำเนิดของการเมืองเชิงนโยบาย อันเนื่องมาจากความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย ที่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งแบบบัตรสองใบ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>28</sup> เนื้อหาส่วนนี้ เรียบเรียงโดย ณิชชาภัทร อมรกุล นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สถาบันพระปกเกล้า

แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Member District) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation or Party List) ที่กำหนดให้ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งนี้ สอดคล้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการหาเสียงและการจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคไทยรักไทย ที่เน้นการให้ความสำคัญกับการจัดทำชุดนโยบายสาธารณะมากขึ้น เพื่อสร้างความนิยมให้กับพรรคการเมือง และเมื่อเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาล พรรคไทยรักไทยก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่ริเริ่มมาจากพรรคการเมือง เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

หลังจากนั้นเป็นต้นมา การจัดทำและการหาเสียงด้วยชุดนโยบายสาธารณะหรือ “การเมืองเชิงนโยบาย” กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความนิยมให้แก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความสำคัญของนโยบายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งนั้น ปฏิเสธไม่ได้ว่ามาจากตัวระบบเลือกตั้งที่นอกเหนือจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตแล้ว ยังให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เริ่มมีแนวโน้มไปสู่การตัดสินใจลงคะแนนบนพื้นฐานของความนิยมในตัวพรรคการเมืองมากกว่าความนิยมในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมากขึ้น ถึงแม้ว่าหลังจากนั้นจะเกิดการรัฐประหารขึ้น 2 ครั้ง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อีก 2 ฉบับ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายในเรื่องระบบเลือกตั้ง และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมาอีก 3 ครั้ง ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 และ วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 แต่การเปลี่ยนแปลงข้างต้น ไม่ได้มีผลต่อการยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของพรรคการเมืองในการจัดทำและนำเสนอชุดนโยบายสาธารณะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งต่อ ๆ มาได้

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กลับกำหนดให้พรรคการเมืองที่หาเสียงด้วยนโยบายต่าง ๆ จะต้องจัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรายละเอียด งบประมาณ ขั้นตอนการดำเนินการ และผลกระทบของนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบเท่านั้น เพื่อดำเนินการเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ ตรวจสอบ และวิพากษ์วิจารณ์ และนโยบายของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งข้อกำหนดนี้มุ่งหวังจะจำกัดการเมืองเชิงนโยบาย มาตราการดังกล่าวจะเป็นการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ถูกล็อกด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

## 2.2 ข้อเสนอแนะ

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2564) ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการสนับสนุนงานด้านกฎหมายของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

1. ไม่ควรมีกฎหมายกำกับในเรื่องนโยบายของพรรคการเมือง การพัฒนากระบวนการนโยบายของพรรคการเมืองควรเป็นการพัฒนาที่เป็นธรรมชาติระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มทางสังคมที่พรรคการเมืองต้องการเป็นตัวแทนเชิงนโยบาย จึงไม่ควรมีกฎหมายที่จะมาบังคับกำกับเรื่องนโยบายโดยตรง
2. ภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นผู้สนับสนุนให้กับพรรคการเมืองในเรื่องนโยบาย เช่น การสร้างแรงจูงใจที่ทำให้พรรคการเมืองมีกำลังใจในการพัฒนากระบวนการกำหนดแนวนโยบาย
3. ในส่วนของกฎหมายนั้น ควรมีกฎหมายที่ส่งเสริมความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองผ่านกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยกรรมการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองควรให้ความสนใจกับการพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าการพัฒนาสาขาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนานเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทำให้พรรคสามารถสร้างและขยายฐานคะแนนเสียงของตนเองได้ทันที และสาขาพรรคก็จะพัฒนาตามมาเมื่อพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากประชาชน คณะกรรมการจัดสรรเงินกองทุนอาจจะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเสนอกระบวนการพัฒนาแนวนโยบายผ่านการเสนอทำ “โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติเพื่อการบริการชุมชน” ในพื้นที่ที่พรรคการเมืองสนใจและนำไปปฏิบัติจริงเป็นตัวแบบ (Model) โครงการเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีขอบเขตที่ใหญ่โต อาจจะเป็นการทำงานร่วมกับกลุ่มคนในพื้นที่ 1 กลุ่ม เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน อาจจะต้องใช้เวลาเกิน 1 ปีงบประมาณเพื่อให้เห็นผลจริง ๆ แต่มีการส่งความก้าวหน้า (Progress Report) ทุก ๆ 6 เดือน ข้อดีของโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการบริการชุมชนคือ พรรคการเมืองร่วมมือกับคนในพื้นที่ในการเรียนรู้ร่วมกันและพัฒนาองค์ความรู้ในการออกแบบโครงการเพื่อให้ประสบความสำเร็จและเป็นการฝึกฝนคนในท้องถิ่นให้สามารถออกแบบนโยบายผ่านการทำโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาชุมชนได้



## 3

## การเงินพรรคการเมือง<sup>29</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเงินของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น อรรถสิทธิ์และณัชชาภัทร (2564) ได้วิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวทั้งในส่วนของประเด็นปัญหา และข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเงินในพรรคการเมือง

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบการเงินพรรคการเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง และคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (2564) แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังพบว่ามีปัญหาและท้าทายอยู่หลายประการในเรื่องพรรคการเมือง ซึ่งขอแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 มิติ ดังนี้

#### มิติที่ 1 การกำหนดเพดานบริจาคและลักษณะต้องห้าม (donation bans and limits)

กฎหมายฉบับนี้ มีเป้าหมายในการลดการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง เพราะโครงสร้างของกฎหมายพรรคการเมืองไทยก่อน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดเพดานบริจาค และลักษณะต้องห้ามของคนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองไทยในอดีตจึงมักถูกครอบงำโดยเจ้าของพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดเพดานในลักษณะดังกล่าวในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฉบับต่อ ๆ มา กลับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการตั้ง

<sup>29</sup> เนื้อหาส่วนนี้ เรียบเรียงโดย ณัชชาภัทร อมรกุล นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ สถาบันพระปกเกล้า

กฎระเบียบทางการเงินมากขึ้นไปเรื่อย ๆ แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหาการครอบงำพรรคการเมืองได้ จึงควรเน้นที่การสร้างความปลอดภัยทางการเงินมากกว่าการเพิ่มกฎระเบียบ และควรทำให้กฎระเบียบสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ควรจะเข้าใจธรรมชาติของพรรคการเมืองตั้งใหม่หรือพรรคขนาดเล็ก และควรช่วยให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนได้ง่ายมากขึ้น โดยเฉพาะการระดมทุนจากผู้สนับสนุนรายย่อย

## มิตินี้ 2 การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม (spending bans and limits)

ในมิตินี้สอง ได้แก่ การกำหนดเพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้ามนั้น มีวัตถุประสงค์ คือ ต้องการให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินด้วยความโปร่งใส พรรคขนาดเล็กและพรรคขนาดใหญ่ไม่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าการเมืองของไทยในภาพรวมอยู่ระหว่างพรรคที่มีทุนมากกับพรรคที่มีทุนน้อย แต่ในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า พรรคการเมืองยังคงสืบสานกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ ลดโอกาสในการที่พรรคการเมืองจะคิดพิจารณาถึงแนวทางในการกำหนดค่าใช้จ่ายของตนเอง อันทำให้ลดทอนความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของพรรคการเมือง นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะทำให้ท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในลักษณะของภูมิศาสตร์และลักษณะของประชากรทำงานลำบาก จึงควรให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดค่าใช้จ่ายบางประการพร้อมไปกับการระดมความคิดเห็นกับตัวแทนพรรคการเมืองและภาคประชาสังคม

## มิตินี้ 3 การสนับสนุนภาครัฐ (public subsidy)

พรรคการเมืองยังต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในด้านการพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมือง แต่ปัญหาในปัจจุบัน คือ พรรคการเมืองสามารถนำเงินไปพัฒนาการมีส่วนร่วมหรือทำกิจกรรมทางการเมืองได้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในด้านการพัฒนาองค์กร เช่น ค่าเช่าสถานที่ ค่าอุปกรณ์วัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ควรจะมีการพิจารณาสัดส่วนของเงินกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อช่วยเหลือพรรคขนาดเล็กให้เติบโต การช่วยเหลือพรรคการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งในเรื่องของเทคโนโลยี การลดข้อจำกัดและต้นทุนของพรรคการเมือง เพื่อช่วยพรรคการเมืองขนาดเล็กประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ยังสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## มิตินี้ 4 รายงานทางการเงิน (financial reporting)

วัตถุประสงค์ของการรายงานทางการเงินนั้น คือ เพื่อให้สามารถพบเส้นทางการเงินที่ผิดปกติของพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าบางพรรคการเมืองกลับมีการรายงานทางการเงินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากต้องการปกปิดการครอบงำของผู้สนับสนุนรายใหญ่ หรือการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง การรายงานทางการเงินควรจะทำให้ง่าย มีการแนะนำการรายงานทางการเงินอันเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้กับพรรคการเมืองในการทำงานเชิงการเมือง



## 3.2 กรณศกษาตางประเทศ

จากกรศกษาคุมือการเงนพรคการเมองของประเทศแคนาดา องคการวาดววยความมนนคองและความรวมมือนยุโรป และกรศช มรยลละเอยดทนนาสนจอตงตอไปน



คุมือฉบับแรกทนนามาใชคคค “Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents” เปนคุมือการจัดการเงนทุนสําหรบพรคการเมองของประเทศแคนาดา ทนออกแบบมาเพอชวยทพรคการเมองทวหนาพรค และทวแทนของพรคสามารถบรหารและจตการการเงนของพรคการเมองไดอยางถูกตองเหมาะสม โดยคุมือดงกลาวจะมรปรบปรองและแกไขอยุเสมอ ๆ ตามกฎหมายและขนตอนทเปลยนไป โดยคุมือดงกลาวพยายามทจสรุปลสาระสําคัญเดมและปรเดนทเปลยนไปทใหเขาใจงาย มขนตอนการดาเนนการตาง ๆ ทชตเจน เวบไซต ทอยุ อีเมล เบอร์โทรศัพทสําหรบหน่วยงานทเกี่ยวชองในกรณีทพรคการเมองนน ๆ มขอสงสยเกี่ยวบรเรื่องตาง ๆ ทเกี่ยวของบรเรื่องการเงนของพรคการเมองโดยนคุมือดงกลาวจะมีอยูดวยกน 14 บท ไดแก

บทท 1 วาดววยเรื่องระยะเวลาและขนตอนการจตตั้งพรคการเมอง

บทท 2 วาดววยเรื่องการบรจาค

บทท 3 การกูนมเงน การรยงานเงนกู และดอกเบย

บทท 4 การโอน

บทท 5 การระดมทุน

บทท 6 คาใชจายของพรคการเมองทจตทะเลยน

บทท 7 ระเบียบหรือแนวทางสําหรบการหาเสยงของพรคการเมอง

บทท 8 คาใชจายในการเลือกตั้ง

บทท 9 คาใชจายในการเขาถึงขอมูลและขอกําหนดสําหรบการจตทารยงานของพรคการเมอง

บทท 10 การทางนกับหน่วยงานอบน

บทท 11 สนทพรคควรพิจารณาเกี่ยวบการจัดการเงนทุนทางการเมอง

บทท 12 การเงนของการสรรหาผูนาพรคการเมองและการแตงตั้ง

บทท 13 รยงานการเงนทพรคการเมองตองกรอก

บทท 14 การชำระเงนคน

คู่มือฉบับนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้พรรคการเมืองมีข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการเรื่องการเงินภายในพรรค มีการเขียนแผนผังการจัดทำการรายงานทางการเงิน มีรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย เช่น เอกสารที่จะต้องใช้ แบบฟอร์มที่จะต้องเตรียม รวมถึงเรื่องของการช่วยการตัดสินใจให้กับพรรคการเมืองด้วยว่าในกรณีที่พบปัญหานั้น พรรคการเมืองควรจะเลือกตัดสินใจอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีการเน้นย้ำให้เห็นถึงเหตุผล หลักการ หรือที่มาของข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองได้ทำความเข้าใจว่าหลักการของข้อกำหนดต่าง ๆ มีที่มาอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้พรรคการเมืองสามารถใช้ดุลพินิจในการทำตามกฎหมายหรือกฎหมายได้อย่างถูกต้องด้วย อย่างไรก็ตาม ใ้ตีคู่มือนี้ใช้ภาษาที่ค่อนข้างอ่านยากสำหรับประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นภาษาทางการเงินและคำศัพท์เฉพาะทางที่พรรคการเมืองเท่านั้นที่จะเข้าใจ แต่เมื่อพยายามทำความเข้าใจว่ากลุ่มเป้าหมายของคู่มือนี้คือพรรคการเมือง ก็สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเพราะเหตุใดคู่มือนี้จึงได้เขียนด้วยภาษาที่ทำความเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนทั่วไป



ส่วนคู่มือฉบับที่สองที่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ คู่มือที่จัดทำขึ้นเพื่อภาคประชาชนทั่วไปในการทำความเข้าใจการเงินพรรคการเมือง คู่มือ “Handbook for the Observation of Campaign Finance” ขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป โดยหลักแล้วคู่มือเป็นคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อทำความเข้าใจถึงเรื่องการเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนรู้เท่าทันการกระทำต่าง ๆ ของพรรคการเมือง และถือเป็นการสอดส่องกิจกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของพรรคการเมือง โดยคู่มือดังกล่าวเริ่มด้วยการกล่าวถึงความสำคัญของพรรคการเมืองต่อการเลือกตั้ง ในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐและประชาชนก็มีความชอบธรรมในการดูแลระบบการเงินให้มีความเท่าเทียมและโปร่งใส และจำกัดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต ดังนั้น กฎข้อบังคับด้านการเงินในการหาเสียง จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างข้อกำหนด 2 ประการในแง่หนึ่งคือ ความจำเป็นในการเคารพเสรีภาพในการแสดงออก และอีกประการหนึ่งคือ ความถูกต้อง ยุติธรรม

คู่มือฉบับนี้มีจุดเด่น คือ ทำให้ประชาชนทำความเข้าใจว่าหลักการต่าง ๆ หรือข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายการเงินพรรคการเมืองนั้นมีที่มาที่ไปอย่างไร มีหลักการรับรองอย่างไร โดยสามารถอ้างอิงหลักการหรือมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศ และมีการแจกแจง ยกตัวอย่างประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการควบคุมการเงินพรรคการเมือง ซึ่งทำให้การเมืองมีความโปร่งใส พรรคการเมืองมีความรับผิดชอบ ซึ่งการทำความเข้าใจในลักษณะดังกล่าวเป็นการช่วยเสริมสร้างพลเมืองตื่นรู้อย่างเป็นธรรมชาติ ผลที่ได้จากคู่มือการเงินพรรคการเมืองฉบับนี้ก็คือ ทำให้ภาคประชาชนเข้าใจถึงหลักการและความสำคัญของการที่ภาคประชาชนจะได้ช่วยเข้ามาสร้างความโปร่งใส การตรวจสอบ และการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้



ในส่วนของคุณีฉบับที่สามเป็นคู่มือที่มีกลุ่มเป้าหมายคือ องค์กรภาคประชาชนหรือกลุ่มคนที่ต้องการตรวจสอบ “Integrity in Political Finance in Greece” ที่ว่าด้วยประเทศกรีซนั้นเป็นรายงานที่ต้องการนำเสนอข้อเสนอแนะว่าด้วยความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง โดยมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 5 บท โดยในส่วนของคู่มือนี้อธิบายว่า การเงินในการเมืองเป็นดาบสองคม โดยเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นของกระบวนการประชาธิปไตยที่ทำให้สามารถแสดงความคิดเห็นและทำผลประโยชน์ทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม หากการจัดการเงินทุนของพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการควบคุมและตรวจสอบอย่างเพียงพอ เงินที่ได้มาอาจเป็นสิ่งที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของพรรคมากกว่าเมื่อผลประโยชน์สาธารณะที่ไม่เหมาะสม

จุดเด่นของคู่มือฉบับนี้ คือ ได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นเครื่องมือในการสอดส่องกิจกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของพรรคการเมือง คู่มือเล่มนี้เหมาะสมกับผู้ที่ต้องการสังเกตการณ์เรื่องการเงินของพรรคการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความตระหนักรู้ว่า เงินพรรคการเมืองสามารถกลายเป็นปัญหาใหญ่ของระบบการเมือง การมีจำนวนเงินที่น้อยเกินไปทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถทำกิจกรรมได้ และแทบจะไม่มีโอกาสในการได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเลย ดังนั้น ภาคประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีความชอบธรรมในการเข้าไปควบคุมสอดส่อง ดูแลระบบการเงินให้มีความโปร่งใสและเท่าเทียม และจำกัดโอกาสที่จะเกิดการทุจริต หนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงจุดสมดุลของการเงินของพรรคการเมืองว่า จะต้องสามารถรักษาและรับรองเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออก และความจำเป็นที่พรรคการเมืองจะมาแข่งขันในการเลือกตั้งด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม จุดเด่นของคู่มือเล่มนี้ คือ ได้มีการตั้งคำถามไปสู่คำตอบหรือทางออกที่เหมาะสมในการสังเกตการณ์ทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนรู้เท่าทันการกระทำต่าง ๆ ของพรรคการเมือง

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการทางการเงินในประเทศต่าง ๆ โดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า คู่มือการจัดการเงินทุนสำหรับพรรคการเมืองและรูปแบบการบริหารจัดการการเงินพรรคการเมืองต่าง ๆ มีรูปแบบการจัดการและกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมือง ในกรณีของกรีซและโปแลนด์ เนื่องด้วยเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปและยังเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วย ทำให้กฎหมายว่าด้วยการเงินพรรคการเมืองยังต้องสอดคล้องไปกับกฎหมายของสหภาพยุโรป และหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักนิติรัฐ และความโปร่งใส ส่วนแคนาดาจากคู่มือจะเห็นว่ามีความเคร่งครัดกับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก และพยายามนำหลักดังกล่าวไปใช้จริง โดยที่ในคู่มือได้ยกตัวอย่างในหลายกรณีให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน อีกทั้งยังมีช่องทางการติดต่อและการให้โอกาสในการแก้รายงานการเงินอีกด้วยในกรณีที่มีข้อผิดพลาด แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นของกระบวนการเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง ไม่ยากเกินหรือมีขั้นตอนซับซ้อนเกินไป

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินพรรคการเมืองทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง และคู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (2564) พบว่า กฎหมายของประเทศไทยค่อนข้างมีมาตรฐานในเรื่องการปฏิรูประบบการเงินพรรคการเมือง โดยในส่วนของ*การกำหนดเพดานการบริจาคและลักษณะต้องห้าม* มีการให้รายละเอียดที่ค่อนข้างมากและสลับซับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องของรายได้ และมีจำนวนมากว่าเนื้อหาเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้มีผู้สนับสนุนรายใหญ่อันจะนำไปสู่การครอบงำทางการเมือง ในส่วนของ*เพดานการใช้จ่ายและลักษณะต้องห้าม* นั้นก็มีการกำหนดไว้ละเอียด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของพรรคการเมือง และอธิบายถึงบทลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในส่วนของ*การสนับสนุนจากภาครัฐ* นั้นประเทศไทยได้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งภายใต้ระเบียบนั้นมีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองสามารถสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนให้ได้มากที่สุด ผ่านทางการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ซึ่งต้องจ่ายค่าบำรุงสมาชิกพรรคการเมือง) การได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการได้รับเงินที่ได้การแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และจำนวนของสาขาพรรคการเมือง และในเรื่องของการ*รายงานทางการเงิน* นั้น ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีการเงินต่าง ๆ รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ และระบุเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการส่งเอกสารต่าง ๆ และต้องมีบริษัทตรวจสอบบัญชีเป็นผู้รับรองรายงานทางการเงินในแต่ละปี

### 3.3 ข้อเสนอแนะ

#### 1) การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมืองผ่านพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสามารถจัดการการเงินและบัญชีของพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไปในทางเดียวกัน เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองมีความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ วิธีการ และข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง จึงได้มีการสรุปเนื้อหาของคู่มือทางการเงินพรรคการเมืองเป็นแผนพับจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนได้แก่ 1) แนวคิดพื้นฐานที่มาของกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ ทางการเงินการบัญชีของพรรคการเมือง 2) เอกสารที่จำเป็นต้องมีและต้องทำบันทึกในการทำการเงินและบัญชีพรรคการเมือง 3) การให้ข้อมูลว่าที่เป็นส่วนของข้อกำหนดทางเอกสารว่าต้องมีอะไรบ้าง และรวมถึงข้อกำหนดด้านเวลาในการส่งเอกสาร และ 4) ข้อมูลการติดต่อที่จำเป็นในเรื่องการเงินและบัญชีพรรคการเมือง

### 3 เรื่องการเป็นพรรค ต้องมีเอกสารอะไรบ้าง

#### แบบ พ.ก. (ใบเสร็จ) ที่ควรรู้ 8 แบบ

- 1) พ.ก. 6 = ทุนประเดิมตั้งพรรค
- 2) พ.ก. 9 = เงินค่าธรรมเนียม/ค่านำร่างพรรค
- 3) พ.ก. 10 = เงินบริจาคช่วงการระดมทุน
- 4) พ.ก. 11 = บันทึกการบริจาค
- 5) พ.ก. 12 = เงินสด/ตัวเงิน
- 6) พ.ก. 13 = ทรัพย์สิน
- 7) พ.ก. 14 = บัญชีผู้บริจาคประเภทบุคคลธรรมดา
- 8) พ.ก. 14/1 = บัญชีผู้บริจาคประเภทนิติบุคคล

#### บัญชีของพรรคการเมือง ที่ควรรู้ 8 บัญชี

- 1) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ
- 2) บัญชีรายวันแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย
- 3) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค
- 4) บัญชีแยกประเภท
- 5) บัญชีแสดงสินทรัพย์
- 6) ทะเบียนคู่กันท์
- 7) บัญชีแสดงหนี้สิน
- 8) บัญชีรายวันทั่วไป

#### งบการเงินพรรค ที่ควรรู้ 3 บัญชี

- 1) งบแสดงฐานะทางการเงิน
- 2) งบรายได้และค่าใช้จ่าย
- 3) หมายเหตุประกอบงบการเงิน

#### สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐ

- หน่วยงานเกี่ยวกับกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง โทร 02-1418184/8433/8437/8863
- การรายงานผลการดำเนินงานและระบบการเงินที่เกี่ยวข้องกับกองทุน (ฝ่ายติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของพรรคการเมือง) โทร 02-1418449/8897/8955

### 4 ถ้าเรื่องนี้จะไปติดต่อใครได้ใน กกต.

#### สำนักกิจการพรรคการเมือง

- นายทะเบียนพรรคการเมือง (ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง) โทร 02-1418484-5/8483/9848-5
- หน่วยงานตรวจสอบบัญชีและการเงินของพรรคการเมือง โทร 02-1418186/8646

**4 เรื่องต้องรู้ การเป็นพรรคการเมือง**

ข้อมูลจากงานวิจัยโครงการศึกษาและพัฒนาระบบการเงินของพรรคการเมือง

### 1 เรื่องการเป็นพรรคการเมือง จะต้องรู้อะไร จะเริ่มที่ไหน

#### กฎหมายและระเบียบที่ควรรู้มีอยู่ในมือ 4 อย่าง

- 1) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
- 3) ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563
- 4) คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง โดย กิจการพรรคการเมือง กกต.

#### จำนวนวันที่ควรรู้

- 3 วัน** • ทำบันทึกการบริจาคเงินสด (พ.ก. 11) ให้เสร็จ นับจากวันที่บริจาค
- 7 วัน** • ทำใบเสร็จให้ผู้บริจาคทุก ๆ ประเภทให้แล้วเสร็จ (พ.ก. 11-13) นับจากวันที่บริจาค
  - ส่งบันทึกการบริจาคพร้อมเงิน (เงินสด) ให้กับทางพรรคนับจากวันที่บริจาค
  - นำเงินสดจากการบริจาคเข้าบัญชีพรรค
  - หากมีผู้บริจาคในช่วงการเลือกตั้งเกิน 10,000 บาท ต้องแจ้ง กกต. นับจากวันที่บริจาค
  - แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองถึงเลขบัญชีและจำนวนเงินที่เปิด
- 15 วัน** • ทำหลักฐาน พ.ก. ต่าง ๆ และบันทึกรายการต่าง ๆ ลงบัญชีให้เสร็จ หลังจากรายการนั้นเกิดขึ้น (เงินค่าธรรมเนียม เงินนำร่างพรรค เงินรายสินค้าและบริการ เงินจากการระดมทุน และลงบัญชีการเงินบัญชี) เพื่อรายงานนายทะเบียนพรรคการเมือง
- หลังได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ให้พรรคออกใบเสร็จ พ.ก. 9 นับตั้งแต่ได้รับหนังสือแจ้งการโอนเงิน
- 30 วัน** • ส่งบัญชีและรายการการเงินให้ กกต. หลังจากจบกิจกรรมนั้น ๆ นับตั้งแต่วันประชุมใหญ่พรรค

### 2 เรื่องการเป็น ที่ต้องรู้

#### 5 เรื่องที่ต้องทำสำหรับ เรื่องการเป็นของพรรค

- ★ **รายได้พรรคการเมือง ที่สำคัญ 7 เรื่อง ดังนี้**
  - 1) เงินทุนประเดิมจัดตั้งพรรค
  - 2) เงินค่าธรรมเนียมและค่านำร่างพรรค
  - 3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ
  - 4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรค
  - 5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
  - 6) เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
  - 7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง
- ★ **ค่าใช้จ่ายมี 3 ประเภท**
  - 1) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง
  - 2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง
  - 3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารของพรรคการเมือง
- ★ **การเงินและบัญชีพรรคการเมืองมี 4 บัญชี หลัก**
  - 1) บัญชีรายได้ รายรับ และรายจ่าย
  - 2) บัญชีรายรับจากบริจาค
  - 3) บัญชีแยกประเภท
  - 4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน
- ★ **การจัดงบการเงินหลังปิดบัญชี ต้องทำ 3 เรื่อง**
  - 1) งบแสดงฐานะทางการเงิน
  - 2) งบรายได้และค่าใช้จ่ายพรรค
  - 3) หมายเหตุประกอบงบการเงิน
- ★ **หลังปิดบัญชีต้องทำ 2 สิ่ง ก่อนส่งให้ กกต.**
  - 1) ผู้สอบบัญชีที่มีใบอนุญาต รับรอง
  - 2) ที่ประชุมใหญ่พรรค รับรอง



## 2) การสร้างความเข้มแข็งให้กับการเงินพรรคการเมืองผ่านประชาชน

ประชาชน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง สนับสนุนทางการเงินของประชาชน ซึ่งเป็นการร่างแนวทางการทำ infographic ที่เป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพระปกเกล้า ในการสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง โดยการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมือง โดยความพยายามสร้างเจตคติให้ประชาชนรู้สึกว่าการเมืองจะสามารถทำงานด้านการเมืองได้อย่างเป็นอิสระ และสมดุได้โดยการไม่พึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่มากเกินไป

infographic ฉบับนี้จึงมุ่งจะก่อให้เกิดแนวคิดของการให้การสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง ที่ตั้งอยู่ในฐานของความเชื่อว่าการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนั้นจะสามารถเติบโตในทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและมีอนาคตในการเป็นสถาบันทางการเมือง แม้ว่าแนวคิดนี้จะขัดธรรมชาติพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยในขณะนี้ Infographic จึงถูกจัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการชวนคนไทยคิด ในอีกทางหนึ่งในมุมมองของการเงินกับการเมืองว่า ประชาชนสามารถเป็น ‘ผู้ให้’ มากกว่า ‘ผู้รับ’ ในการเมือง และที่สำคัญเสริมสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง โดยความพยายามสร้างเจตคติให้ประชาชนรู้สึกว่าการเมืองจะสามารถทำงานด้านการเมืองได้อย่างเป็นอิสระ และสมดุได้โดยการไม่พึ่งพาผู้สนับสนุนรายใหญ่มากเกินไป และยังเป็นแรงผลักดันให้พรรคการเมืองสร้างฐานทางอุดมการณ์และฐานนโยบาย เพื่อที่จะใช้ประเด็นทั้งสองนี้เป็นฐานผลักดันให้ประชาชนสนับสนุนพรรคการเมือง

# 3 เหตุผล

## ที่เราสามารถ เป็นเจ้าของพรรค การเมืองได้

เราเป็นเจ้าของพรรค  
ได้แล้ว ทำไมเรา  
ไม่ยากได้พรรค  
การเมืองที่ประชาชน  
เป็นเจ้าของ

### เหตุผลที่ 1

**ระบอบประชาธิปไตย** = การปกครอง  
โดยประชาชน = การมีส่วนร่วม  
ทางการเมืองของประชาชน =  
**พรรคการเมือง**

**พรรคการเมือง** = เสรีภาพทางการเมือง  
เมือง = เป็นเจ้าของพรรคการเมือง =  
**บริจาคเงินให้พรรคการเมือง = ช่วย  
ให้พรรคการเมืองทำกิจกรรมเพื่อ  
บรรลุอุดมการณ์และนโยบายของ  
พรรคการเมืองได้** = สามารถดูรายงาน  
การเงินได้ทุก ๆ เรื่องตามกฎหมาย  
= **รากฐานระบอบประชาธิปไตยของ  
ประเทศที่มั่นคง**

**ดังนั้น :** บริจาค >> เป็นเจ้าของ >>  
กิจกรรมของพรรค >> ตรวจสอบการ  
ใช้เงินที่บริจาค >> **รายงานการเงิน**



ข้อมูลจากงานวิจัยโครงการ  
ศึกษาและพัฒนาระบบ  
การเงินของพรรคการเมือง

ทำอย่างไร  
และทำแล้วได้อะไร

### เหตุผลที่ 2

**ช่วงไหนบริจาคได้บ้าง** >> ทุกเวลา  
ช่วงระดมทุน ช่วงการเลือกตั้ง >>  
ทำอย่างไร และบริจาคอะไรได้บ้าง  
(หมวดที่ 5 ตามระเบียบคณะกรรมการการ  
เลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง 2563)

1. เงินสด หรือ ทรัพย์สิน (ข้อ 37, 39, 40)
2. ของสด (ข้อ 50 (3))
3. ชื่อของที่ระลึกหรือการบริการจาก  
พรรค
4. การบริจาคเงินภาษีให้แก่พรรคการเมือง

**บริจาคได้ที่ไหน** >> ที่ทำการพรรค  
สาขาพรรคทั่วประเทศ สถานที่จัดการ  
ระดมทุน >> ทำแล้วได้อะไร

1. เป็นเจ้าของพรรคการเมือง
2. ตรวจสอบพรรคการเมืองผ่าน  
รายงานการเงิน
3. สิทธิการลดหย่อนภาษีของผู้บริจาค

• บุคคล/นิติบุคคล สามารถนำเงินที่บริจาค  
ให้พรรคการเมืองไปลดหย่อนภาษีตามที่จ่าย  
จริงได้แต่ไม่เกิน 10,000 บาท/ปี สำหรับ  
บุคคล และไม่เกิน 50,000 บาท/ปี สำหรับ  
นิติบุคคล [ม.70 ของ พรป. พรรคฯ 2560]

ตรวจสอบจับตา  
ไม่ใช่แค่ให้แล้วไป  
แต่ต้องสนใจ  
ตรวจสอบด้วย

### เหตุผลที่ 3

**สนใจตรวจสอบ**

1. ตรวจสอบอะไร และดูอะไร >>  
รายงานการเงินของพรรค
2. ดูที่ไหน >> เว็บไซต์ของพรรค  
นอกจากที่ทำการพรรค เว็บไซต์ กกต.

**เราไม่ยากให้พรรคการเมือง  
เข้มแข็งหรือ?**

กิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคขับเคลื่อน  
ด้วย "เงิน" เพื่อดำเนินกิจกรรม  
ทางการเมือง เพื่อให้บรรลุตาม  
อุดมการณ์และนโยบายของพรรค แต่  
พรรคไม่สามารถรับเงินก้อนจากใคร  
คนหนึ่งได้ แต่ต้องเปิดให้ประชาชน  
ทุกคนสามารถบริจาค "เงิน" หรือ  
สิ่งของอื่น ๆ เพื่อนำมาใช้ทำกิจกรรม  
ต่าง ๆ ของพรรค การบริจาคเงินให้  
พรรคทำให้เราสามารถตรวจสอบพรรค  
ที่เราบริจาคเงินให้ได้ ด้วยการขอ  
ดูรายงานการเงินของพรรคได้ตาม  
กฎหมาย และยังสามารถนำไปใช้ลด  
หย่อนภาษีได้อีก ทุกคนจึงเป็นเจ้าของ  
พรรคการเมืองได้ "ผ่านการบริจาคเงิน"





## 4

## การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>30</sup>

กระบวนการและระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งบ่งบอกถึงหลักการของความเป็นประชาธิปไตย (democratic principles) ในเชิงปฏิบัติการจริงในกระบวนการเลือกตั้ง ที่ส่งผลตั้งแต่ในระดับองค์กรพรรคการเมือง จนไปถึงการแข่งขันในการเลือกตั้งที่สะท้อนประชาธิปไตยของประเทศ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประชาธิปไตย จะไม่สามารถมองได้จากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องลงไปพิจารณาถึงช่วงเวลา “ก่อน” การเลือกตั้ง ที่เป็นกระบวนการสำคัญในการสรรหาผู้เข้ามาลงแข่งขันเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมีผลต่อการทำความเข้าใจการเมืองใน 2 ด้าน โดยด้านแรก คือ ระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะช่วยให้สามารถอธิบายการเมืองของพรรคการเมือง (party politics) ในการพิจารณาว่าภายใต้องค์กรพรรคการเมืองมีโครงสร้างอย่างไร ส่วนใดเป็นส่วนสำคัญในการใช้อำนาจ ใครเป็นผู้มีอิทธิพลหลัก และสมาชิกพรรคสามารถมีส่วนร่วมได้มากหรือน้อยเพียงใด และในอีกด้านหนึ่ง คือ ระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะทำให้เห็นพฤติกรรมของพรรคการเมืองและนักการเมืองว่า จะมีปฏิกริยาอย่างไรต่อระบบการสรรหาผู้เข้ามาแข่งขันรับเลือกตั้ง (Rahat and Hazan 2001, 297) หรือกล่าวให้ง่ายกว่านั้น คือ ระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งจะทำให้เห็นว่าการเมืองในพรรคการเมืองและการเมืองระดับชาติจะเป็นแบบ “นับรวมคนทุกคน” (inclusiveness) หรือเป็นแบบ “เฉพาะกลุ่ม” (exclusiveness)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่เรียกว่า “การเลือกตั้งขั้นต้น” หรือที่นิยมเรียกกันว่า “ไพรมารีโหวต” ซึ่งถือเป็นวิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งวิธีหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 แต่หากมี

<sup>30</sup> เนื้อหาส่วนนี้ เรียบเรียงโดย ปุรวิชญ์ วัฒนสุข นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่และยังไม่มีมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว การเลือกตั้งขั้นต้นจะถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบเป็นครั้งแรก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองในการเตรียมความพร้อม รายงาน การศึกษานี้จะเป็นการรวบรวม สํารวจประเด็นปัญหา กรณีศึกษา และข้อเสนอแนะเรื่องระบบไพรมารีโหวต บนพื้นฐานของงานวิจัยที่สถาบันพระปกเกล้าดำเนินการ<sup>31</sup> โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ปัญหาของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 2) กรณีศึกษาในต่างประเทศ และ 3) ข้อเสนอแนะ

## 4.1 ประเด็นปัญหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นมีหลายมาตราที่ได้สร้างผลกระทบต่อบทบัญญัติในกฎหมาย ส่งผลให้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) นั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของพรรคการเมือง ในการพยายามเข้าสู่การเลือกตั้งขั้นต้น

- **จำนวนสมาชิกพรรคการเมือง** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 33 (1) กำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนภายในสี่ปี ซึ่งหากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะพบว่ามีการบัญญัติเพียงว่าภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คนนั้น ไม่ได้กำหนดว่าภายใน 4 ปีต้องมีสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 10,000 คน จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนภายในสี่ปี ถือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างทำได้ยากต่อการปฏิบัติจริง และอาจผิดเป้าหมายของกฎหมายหากเกิดกรณีพรรคการเมืองหาสมาชิกพรรคจำนวนมากที่ไม่ได้มีส่วนร่วมจริง แต่เพื่อได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพัฒนาการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- **การตั้งสาขาพรรคการเมือง** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 33 (2) กำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดให้มีสาขาพรรคในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่ กกต. กำหนด อย่างน้อย

<sup>31</sup> ปุริวิชญ์ วัฒนสุข และ วีระ หวังสัจจะโชค (2564). *ไป (ไม่) ถึงฝั่งฝัน: ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แนวคิด กรณีศึกษา และการนำมาใช้ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะพบว่า มีการบัญญัติเพียงว่าภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาเท่านั้น แต่ในกรณีของกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมือง เพื่อให้สาขาพรรคเป็นกลไกของพรรคในการเชื่อมโยงกับประชาชน อันจะเป็นการวางรากฐานความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งสาขาพรรคอยู่ที่ 1-4 สาขา โดยเป็นการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ขาดกิจกรรม หรือการเป็นกลไกที่มุ่งหวังที่จะเชื่อมโยงประชาชน และเมื่อสาขาพรรคการเมืองไม่พร้อม ย่อมทำให้มีพรรคการเมือง “ส่วนน้อย” เท่านั้นที่จะพร้อมดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้งขั้นต้น หรือใช้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย

- **ด้านงบประมาณในการดำเนินการ** กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 **มาตรา 9** กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาท แต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท และการจ่ายค่าบำรุงพรรค กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 **มาตรา 15 (15)** กำหนดว่า การจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ให้แต่ละพรรคกำหนดลงในข้อบังคับการประชุม โดยต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท หรืออาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกแบบตลอดชีพก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล **มาตรา 146** ระบุว่า ในการเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีแรกที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้บังคับใช้ พรรคจะเรียกเก็บต่ำกว่าหนึ่งร้อยบาทก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าสิบบาท ซึ่งหากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะพบว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่าง “สะดวก” มากกว่า โดยไม่มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมแต่อย่างใด รวมถึงจะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติให้สมาชิกพรรคจะต้องจ่ายค่าบำรุงพรรคแต่อย่างใดเช่นเดียวกัน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของพรรคการเมืองในการพยายามเข้าสู่รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) นั้น ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัด และบทบัญญัติที่เข้มงวดมากขึ้นในการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง ทั้งที่เจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญนั้นให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองมีส่วนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระบบเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อ หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดก็ไม่มีสิทธิที่จะส่งผู้สมัคร

รับเลือกตั้งในเขตนั้นได้ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจส่งผลให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจัดตั้งสาขาพรรคกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง หากมีพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งแล้วย่อมส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีความเข้มแข็งด้วยเช่นกัน

## 2) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นมีปัญหาที่ควรพิจารณาว่า เป็นกระบวนการที่มีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองมีความชอบธรรมตามหลักผู้แทนปวงชน และมีความอิสระตามหลักการของผู้แทน อันเป็นการสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในภาพรวมการปกครองของประเทศในที่สุด ซึ่งในปัจจุบัน พรรคการเมืองในประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาความไม่พอใจของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง และเริ่มมีการเรียกร้องให้มีการนำวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นมาใช้แทนที่การที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองสามารถใช้อำนาจควบคุมหรือแทรกแซงกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และจากปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) แต่พบว่า กฎหมายดังกล่าวได้สร้างปัญหาและอุปสรรคด้านการคัดสรรผู้ลงสมัครในการเลือกตั้ง ดังนี้

- **ด้านระยะเวลา** การที่กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) และมาตรา 51 (5) ได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือแบบบัญชีรายชื่อใหม่ ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองกับคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบด้วยกับผลการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ได้กำหนดจุดสิ้นสุดของการดำเนินการดังกล่าวไว้ อาจทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ภายในกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ได้
- **การใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค** ในกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครในการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) โดยมาตรา 50 (5) วางหลักกฎหมายให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้แสดงเหตุผลและให้พิจารณาผู้สมัครซึ่งได้คะแนนในลำดับถัดไปเป็น

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกัน มีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครผู้ใด ให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกัน มีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น โดยจากการวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าว พบว่า **การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจหรือการครอบงำของหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่เช่นเดิม** แม้บทบัญญัติ จะพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคการเมือง ในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือออกเสียงเลือกผู้สมัครในที่ประชุมใหญ่ของพรรคก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจในกระบวนการคัดเลือกผู้ลงสมัครในการเลือกตั้ง คือ คณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติ ซึ่งเป็นด่านสุดท้าย ในการพิจารณาอนุมัติคัดเลือกบุคคลในการลงรับสมัครเลือกตั้งดั้งเดิม มากกว่าการใช้เสียงของประชาชนหรือสมาชิกพรรคเป็นผู้ตัดสิน

- **ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง** ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **มาตรา 90 (3)** จะกำหนดให้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง แต่ละพรรค ต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 **มาตรา 51** ได้กำหนดให้การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับตามผลรวมของคะแนนผู้สมัครที่ได้รับจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนครบจำนวน ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครโดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงได้ เนื่องจากการจัดทำบัญชีรายชื่อต้องจัดเรียงลำดับตามผลคะแนนที่บุคคลนั้นได้รับเลือก ต่างจากเมื่อก่อนที่คณะกรรมการบริหารพรรคจะเป็นคนที่พิจารณาในเรื่องความรู้ ความสามารถและความเหมาะสมของผู้สมัคร โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงได้ ที่เป็นเรื่องของ “ความสมัครใจ” ของพรรคการเมือง มากกว่าประเด็นเรื่อง “โควตา” ให้กับเพศหญิงเพื่อเข้าสู่การเมือง

จากการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในเชิง “กฎหมาย” ที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนั้น จะพบปัญหาหลัก อยู่สองส่วนด้วยกัน คือ ปัญหาจากโครงสร้างพรรคการเมือง และปัญหาจากกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยนั้นล้วนอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจ หรือการครอบงำของหัวหน้าพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ปัจจุบันตัวบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้มีผลบังคับใช้ จึงเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถ กำหนดรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เอง

แม้ในอดีตจะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่จะมีการกำหนดวิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใน **มาตรา 38** และการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการออกเสียงในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองตาม **มาตรา 39** ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อลงสมัครเลือกตั้งในวิธีการแรก สุดท้ายแล้วอำนาจในการควบคุมในเชิงโครงสร้างพรรคการเมือง ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามเดิม โดยที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

หากพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติการเลือกตั้งขั้นต้น ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่าการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมองว่าเป็นกิจการภายในของพรรค

เมื่อมีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง โดยจะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้น เช่น รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น วิธีการในการเลือกตั้งขั้นต้น เกณฑ์การนับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้น หลักเกณฑ์ในการสมัครหรือเสนอชื่อผู้สนใจในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือกระบวนการขั้นตอนอื่น ๆ ที่สำคัญ ในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เพื่อเป็นแนวทางในการ ดำเนินการในกระบวนการดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) นั้นจะต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมายเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามบทบัญญัติอย่างเคร่งครัด โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ผ่านการดำเนินการและหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง และเพื่อเป็นการลดช่องว่างในกรณีที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมายนั้นไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับทุกพรรคการเมืองได้ **จึงต้องมีการบัญญัติไว้ในเชิงของการเป็นแนวทางเพื่อให้พรรคการเมืองมีช่องทางการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติได้** เช่น รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นควรบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถ “เลือก” รูปแบบที่เหมาะสมกับพรรคตนเองได้ว่าควรมีรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น “แบบเปิดหรือแบบปิด” โดยเป็นทางเลือก (alternatives) เพราะไม่ใช่ทุกพรรคการเมืองจะสามารถตอบโจทย์การเลือกตั้งแบบเดียวกันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีวิธีการเดียวที่ดีที่สุดสำหรับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่สามารถใช้พร้อมกันทั้งหมดไม่ว่าจะพรรคขนาดใหญ่หรือพรรคขนาดเล็ก

ในส่วนของหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เห็นว่าสามารถบังคับใช้ได้กับทุกพรรคการเมืองตามนโยบายหรือความต้องการของรัฐก็สามารถบัญญัติในรายละเอียดลงไปได้ ตลอดจนพรรคการเมืองอาจจะต้องกำหนดรายละเอียดกฎเกณฑ์วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในข้อบังคับของพรรคเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นแนวทางที่ชัดเจนต่อผู้สนใจในการสมัครรับเลือกตั้ง และสนใจในการเป็นสมาชิกพรรค

ยกตัวอย่างเช่น หากกำหนดรูปแบบให้ใช้การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (Closed Primary Elections) กับทุกพรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกน้อยในแต่ละเขตไม่สามารถจัดให้มีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้นได้ ดังนั้น รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นที่เหมาะสมควรจะพิจารณาจากบริบทในแต่ละพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด นั้นเหมาะกับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคจำนวนมากที่เพียงพอต่อการสะท้อนให้เห็นถึงเสียงของสมาชิกทุกคนโดยรวมในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ แต่สำหรับการเลือกตั้งแบบเปิด (Open Primary Elections) นั้นอาจเหมาะสมกับบริบทที่สมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีไม่มากนัก ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการได้ ซึ่งอาจมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการในการคัดกรองผู้สนับสนุน

จากปัญหาข้างต้น ได้ชี้ประเด็นในเชิงข้อกฎหมายและตัวบทที่จำเป็นจะต้องมีการทบทวนใหม่เพื่อให้พรรคการเมืองและกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองได้ร่วมสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและปฏิบัติได้จริง และทางออกในหลายปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีความจำเป็นต้องกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี 2550 และนำมาเปรียบเทียบกับฉบับ 2560 ในปัจจุบัน เพื่อวางกติกาใหม่ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

## 4.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ

### 1) สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ที่ประกอบไปด้วยมลรัฐทั้งหมด 50 รัฐ และเขตปกครองของสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Federal District) อีกหนึ่งแห่ง คือ วอชิงตัน ดีซี ซึ่งเป็นเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา กระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากกระบวนการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี (Presidential Nomination) ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรคด้วยวิธีต่าง ๆ อันได้แก่ การเลือกตั้งขั้นต้น (Primaries) หรือการประชุมพรรคการเมือง (Caucus) เพื่อเลือกผู้แทน (delegates) ไปเข้าร่วมประชุมพรรคระดับชาติ (National Convention) เพื่อคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามพรรคการเมืองนั้น ๆ ในการเลือกตั้งทั่วไป (General Election)

ตามที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งโดยหลักแล้วจะมีการเลือกตั้งขั้นต้นในสองขั้นตอน คือ การเลือกตั้งเพื่อเสนอชื่อผู้สมัครประธานาธิบดี (Presidential Preference Vote) และการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมระดับชาติ (National Convention Delegates Vote) ดังนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะของการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี (Presidential Primaries) แล้ว จะพบว่าเป็นลักษณะของการเลือกตั้งขั้นต้นโดยอ้อม (Indirect Primaries) กล่าวคือ เป็นการที่ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปดำเนินการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีที่ตนลงคะแนนเสียงให้อีกทีหนึ่ง มิใช่การเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ๆ

ทั้งนี้ บางพรรคการเมืองในบางมลรัฐอาจไม่ใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้นในการดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี แต่จะใช้วิธีการที่เรียกว่า คอคัส (Caucus) คือ การประชุมภายในพรรคการเมืองเพื่อคัดเลือกผู้แทน (Delegates) ไปเข้าร่วมประชุมระดับชาติ เพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรค โดยการประชุมคอคัสนี้ เป็นวิธีการที่เก่าแก่ที่สุดในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและมีศูนย์กลางอยู่ภายในพรรค แตกต่างจากการเลือกตั้งขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมคอคัสนั้นจะเริ่มตั้งแต่การประชุมของสมาชิกพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้แทนที่สัญญาว่าจะสนับสนุนผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง ผู้แทนเหล่านี้จะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการประชุมพรรคในระดับเคาน์ตี (County) ซึ่งจะทำให้การคัดเลือกผู้แทนไปเข้าร่วมการประชุมพรรคในระดับรัฐ (State) และผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมในระดับรัฐนี้ก็จะคัดเลือกผู้แทนไปเข้าร่วมการประชุมในระดับชาติ (National Convention)



## 2) สหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานกว่า 800 ปี และมีระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบ First Past the Post (FPTP) หนึ่งเขตหนึ่งคน (single-member district, SMD) ผู้ลงสมัครคนไหนได้เสียงมากกว่าคนอื่นก็ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทน เป็นการเลือกแบบเสียงข้างมาก (plurality voting method) เข้าสู่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (the House of Commons) จำนวน 646 ที่นั่ง วาระ 5 ปี ซึ่ง FPTP เป็นระบบเลือกตั้งที่เข้าใจง่ายที่สุด และถูกวิจารณ์มากที่สุดเช่นเดียวกัน<sup>32</sup>

ด้วยเหตุนี้ ทำให้พรรคการเมืองของสหราชอาณาจักรอย่าง *พรรคอนุรักษนิยม* (The Conservative Party) จะต้องมีกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาแข่งขันเลือกตั้งที่จะได้บุคคลที่มีความพร้อมเข้ามาแข่งขัน แต่ด้วยสภาพของพรรคอนุรักษนิยมที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและกลไกพรรคที่มีขนาดใหญ่ ทำให้กระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ยังมีภาพของรูปแบบเดิมอยู่คือ การที่คณะกรรมการพรรคในส่วนกลางกำหนด “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ” (Approved Lists) มาเรียบร้อยแล้ว จึงค่อยเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและคัดเลือกผู้ลงสมัครจากรายชื่อดังกล่าว (Ashiagbor 2008, 35)

พรรคอนุรักษนิยมจะตั้งคณะกรรมการคัดสรรผู้แทน (Candidates Committee) เพื่อตรวจสอบรายชื่อเลือกตั้งในระดับชาติ และดูแล “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ” โดยอาศัยคณะกรรมการคัดเลือก (Selection Committee) ที่ประกอบด้วยบุคคลจากตัวแทนนักการเมือง ผู้หญิง เยาวชน และกลุ่มเฉพาะทางสังคมต่าง ๆ ที่อยู่ในสาขาของพรรคร่วมกำหนดรายชื่อที่จะลงแข่งขันเลือกตั้งในแต่ละเขต

กระบวนการของพรรคอนุรักษนิยมนี้ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งยังอยู่ที่กรรมการบริหารพรรคในส่วนกลาง ที่จะกำหนดรายชื่อที่ได้รับการอนุมัติมาตั้งแต่แรก ส่วนสาขาของพรรคทำได้เพียงการเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากรายชื่อดังกล่าว แม้ว่าจะมีตัวแทนจากเพศและกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไปร่วมคัดสรร แต่การจะส่งผู้แทนที่เป็นสมาชิกเพศหญิงหรือผู้แทนจากกลุ่มชาติพันธุ์มักจะผ่านการคัดสรรเพื่อลงแข่งขันรับเลือกตั้งจริงเพราะในเขตเลือกตั้งที่ “มั่นใจว่าจะชนะ” (safe) และเป็น “เป้าหมายหลัก” (target) อยู่แล้ว (Ashiagbor 2008, 34)

เมื่อหันมาพิจารณาพรรคการเมืองคู่แข่งอย่าง *พรรคแรงงาน* (The Labour Party) ได้มีกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในขั้นตอนของคุณสมบัติจะต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 12 เดือน และเป็นสมาชิกของสหภาพหรือสนับสนุนสหภาพที่อยู่ในกลุ่มของพรรคแรงงาน โดยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมาจากการสมัครของสมาชิกดังกล่าว

<sup>32</sup> ระบบเลือกตั้งแบบ FPTP เป็นระบบเลือกตั้งที่เข้าใจง่าย แต่มักถูกวิจารณ์ในเรื่องของการลงคะแนนเสียงที่ทำให้ผู้แทนเสียงข้างน้อยสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้ ปัญหาเรื่องเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แพ้ถูกละเลย ปัญหาความเป็นตัวแทน และปัญหาเรื่องส่งเสริมการตัดสินใจทางลบ (negative vote) ที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนที่ตนเองเกลียดน้อยที่สุด มากกว่าคนที่ตนเองชอบ เพียงเพราะคนที่ตนเกลียดนั้นมีโอกาสชนะเลือกตั้ง

ขั้นตอนในการสรรหาผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคแรงงานเริ่มต้นจากการที่กรรมการบริหารพรรคกำหนดแนวทางในการเปิดรับสมัครและแบบฟอร์มสมัครสำหรับสมาชิกพรรคที่ต้องกรอกคุณสมบัติเฉพาะด้านต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ในพรรคแรงงาน ประสบการณ์ทำงาน ความรู้ที่มีทักษะในการสื่อสาร ทักษะการรณรงค์หาเสียง ทักษะในการแก้ไขปัญหาในฐานะตัวแทน ทักษะในการทำงานเป็นทีม และทักษะอื่น ๆ

เมื่อยื่นใบสมัครแล้วจะมีการสัมภาษณ์และคัดเลือกคณะกรรมการจากสาขาพรรคในท้องถิ่น (local branches) ในชื่อรวมกันว่าเขตเลือกตั้งพรรคแรงงาน (Constituency Labour Party) จนได้รายชื่อผู้ลงสมัครเบื้องต้น (list of pre-approved candidates) เพื่อนำรายชื่อมาพิจารณาความเหมาะสม ทั้งคุณสมบัติทั่วไปและคุณลักษณะเฉพาะ เช่น เพศและชาติพันธุ์ เป็นต้น จนคณะกรรมการเขตเลือกตั้งทั่วไป (Constituency General Committees) ได้ตัดสินใจเลือกรายชื่อจนได้เป็น “ชุดรายชื่อ” (shortlists) เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาพเกิน 6 เดือน ร่วมลงคะแนนตัดสินว่าจะส่งใครลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งจากชุดรายชื่อดังกล่าว จนได้รายชื่อเพื่อส่งไปให้คณะกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางรับรองขั้นสุดท้ายเพื่อส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป (Ashiagbor 2008, 50-53)

### 3) แอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีระบบเลือกตั้งตัวแทนแบบสัดส่วน (proportional representation, PR) โดยมีบัญชีที่รายชื่อพรรคการเมืองแบบปิด (closed list)<sup>33</sup> ให้ประชาชนเลือกซึ่งในสถาบันการเมืองอย่างรัฐสภาที่ใช้ระบบสภาคู่ (bicameralism) ได้มีที่นั่งผู้แทนรวมกันกว่า 400 ที่นั่ง และยังมีสภาแห่งชาติของแต่ละภูมิภาค (National Council of Province, NCOP) อีกกว่า 90 ที่นั่ง เพื่อสะท้อนความหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ทำให้การเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนของแอฟริกาใต้มีการแข่งขันกันพอสมควร

โดยพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคสมัชชาแห่งชาติแอฟริกา (The African National Congress, ANC) ที่ผ่านประสบการณ์การต่อสู้และความขัดแย้งภายในประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1912 จนมาจดทะเบียนอย่างถูกกฎหมายใน ค.ศ. 1990 ที่มียอดสมาชิกพรรคใน ค.ศ. 2015 จำนวน 769,000 คน และมีผู้แทนชนะการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>33</sup> ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน สามารถแบ่งออกได้เป็นแบบปิด (Closed list) หมายถึง บัญชีรายชื่อในสัดส่วนของพรรคการเมือง ถูกกำหนดไว้แล้วจากการสรรหาของพรรคการเมือง ผู้ลงคะแนนเสียงจะเน้นเลือก “พรรคการเมือง” โดยไม่สามารถเลือกหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเลือกตัวแทนในบัญชีนั้น ๆ หากพรรคการเมืองไหนได้คะแนนเสียงมาก รายชื่อในบัญชีก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามลำดับที่วางไว้ตั้งแต่แรก ตัวอย่างประเทศที่ใช้แบบปิด เช่น อาเจนตินา อิตาลี และรัสเซีย เป็นต้น จึงแตกต่างจากระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเปิด (Open list) ที่ผู้ลงคะแนนเสียงสามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนดว่าจะเอาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนไหนในลำดับของพรรคการเมือง ซึ่งการเลือกตั้งแบบเปิดทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงจะเน้นที่ “ตัวบุคคล” ที่จะได้รับเลือกตั้ง และการเลือกตัวบุคคลด้วยระบบสัดส่วนแบบเปิดนี้มันจะเลือกว่าการลงคะแนนตามความชอบ (preference vote) ตัวอย่างประเทศที่ใช้แบบเปิด เช่น โคลอมเบีย ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น

พรรค ANC ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ANC ไว้ 4 ข้อ (Ashiagbor 2008, 31) ดังต่อไปนี้

1. ต้องเป็นสมาชิกของพรรค ANC ที่มีประวัติการทำงานเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในขบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตย
2. มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในการทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ
3. ไม่มีประวัติการกระทำผิดทางอาญา ยกเว้นกรณีความผิดเกี่ยวกับการเมืองก่อนเมษายน ค.ศ. 1994
4. ไม่มีประวัติเกี่ยวกับการทำผิดวินัย การทุจริต และการกระทำที่ขัดกับแนวปฏิบัติ (code of conduct) ของพรรค

เมื่อผ่านคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว พรรค ANC จะมีกระบวนการในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกประมาณ 8 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. กรรมการบริหารพรรคจะกำหนดแนวทางในกระบวนการคัดเลือกและตั้งคณะกรรมการกลางของพรรคสำหรับการคัดเลือกรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง
2. สาขาของพรรค (Branches) จะดำเนินการประชุมเพื่อเสนอชื่อตัวแทน (delegates) สำหรับเข้าไปประชุมรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค (Provincial List Conference) โดยการเสนอชื่อขั้นต้นจะเป็นบทบาทของสามารถพรรคเพื่อให้ความสำคัญกับเครือข่ายของพรรคระดับจังหวัด/ภูมิภาค
3. คณะกรรมการรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค (Provincial List Committees) จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารระดับจังหวัด/ภูมิภาค (Provincial Executive Committees) เพื่อตรวจสอบรายชื่อที่รับเสนอเข้ามาในขั้นต้น เพื่อนำไปส่งต่อเข้าสู่โครงการการสรรหาของพรรค
4. คณะกรรมการรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค จะตัดสินใจเลือกบัญชีรายชื่อที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว (consolidated lists) ในพื้นที่แต่ละภูมิภาคของตนเอง เพื่อส่งรายชื่อตัวแทนเข้าไปสู่การประชุมรายชื่อระดับชาติ (National List Conference)
5. คณะกรรมการบัญชีรายชื่อระดับชาติ (National List Committees) จะตรวจสอบรายชื่อจากทุกภูมิภาคที่ถูกส่งเข้ามา โดยร้อยละ 25 ของบัญชีรายชื่อแต่ละภูมิภาคจะได้รับคัดเลือกโดยอัตโนมัติ เนื่องจากเป็นรายชื่อสำคัญที่ไว้ลำดับต้น ส่วนที่เหลือจะมีการคัดเลือกรายบุคคลอีกที่ซึ่งการคัดเลือกรายบุคคลนี้จะมีตัวแปรเรื่องเพศสภาพและความเท่าเทียมกัน (gender and equity) เข้ามำหนดจำนวนตัวแทนที่จะได้รับคัดเลือก

6. การประชุมบัญชีรายชื่อระดับชาติ (National List Conference) จะร่วมลงคะแนนเลือกร่างรายชื่อทั้งหมด โดยผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะมีทั้งกรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ ตัวแทนจากภูมิภาคต่าง ๆ ของพรรค สมาคมผู้หญิงและเยาวชนของพรรค และเครือข่ายพันธมิตร จะร่วมเข้ามอลงคะแนนเลือกรายชื่อในบัญชีที่จะส่งเข้าแข่งขันด้วยเสียงข้างมาก และในแต่ละบัญชีจะมีโควตาให้กับเพศหญิงจำนวนร้อยละ 50 (มีชื่อในบัญชีให้เลือก แต่ผลลัพธ์จากการเลือกจนไปถึงบัญชีสุดท้ายอาจมีเพศหญิงน้อยกว่านั้นก็ได้)
7. พรรค ANC จะเปิดช่องให้เครือข่ายภูมิภาคของพรรคยื่นอุทธรณ์รายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal Committee) เพื่อตรวจสอบรายชื่ออีกที
8. คณะกรรมการบัญชีรายชื่อระดับชาติ (National List Committees) ของพรรคจะดำเนินการสรุปจนเป็นบัญชีรายชื่อแบบสมบูรณ์เพื่อนำไปลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งของประเทศทั้งในการเลือกตั้งรัฐสภา และสภาของแต่ละภูมิภาค

#### 4) ไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีระบบการเมืองแบบรัฐสภา (parliamentary system) แม้ว่าจะมีตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประมุขแห่งรัฐ (head of state) ทำหน้าที่ในเชิงพิธีการ แต่อำนาจในทางการเมืองและการตัดสินใจมาจากรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และหัวหน้ารัฐบาล (head of government ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (Bicameralism) ประกอบด้วยสภาสูง (Seanad) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และสภาล่าง/ผู้แทนราษฎร (Dáil) มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำให้สภาล่างผู้แทนราษฎรมีอำนาจทางการเมืองเนื่องจากผู้แทนในสภาเสียงข้างมากจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้

ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 166 ที่นั่งของไอร์แลนด์มีการใช้ระบบเลือกตั้งแบบระบบถ่ายโอนคะแนนเสียง (Single Transferable Vote, STV) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกเรียงลำดับตามตัวอักษร และประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงด้วยการจัดลำดับตัวเลข (1, 2, 3, ...) ให้ผู้สมัครที่ตนตัดสินใจจะลงคะแนนเสียงให้ ผู้สมัครคนไหนได้คะแนนเสียงขั้นต่ำในการเป็นผู้แทนราษฎรก็จะได้รับเลือกตั้ง และคะแนนส่วนเกิน (surplus vote) ก็จะโอนไปให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับถัดไป

เนื่องด้วยการที่ไอร์แลนด์มีระบบเลือกตั้งแบบ STV ทำให้การจัดลำดับและการกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเป็นตัวแปรในการลงคะแนนว่าใครจะได้รับเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรค Fine Gael พรรค Fianna Fáil และพรรค Labour ต่างมีกระบวนการสรรหาผู้สมัครที่มีความแตกต่างกันโดยจะพบว่า พรรค Fine Gael เปิดช่องให้ผู้นำพรรคเข้ามามีส่วนในการกำหนดจำนวนสูงสุดและต่ำสุดของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตได้ แตกต่างจากพรรค Fianna Fáil และพรรค Labour ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยให้ส่วนย่อย/สาขาของพรรคเข้ามาร่วมกำหนดกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง

## 5) เม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศในลาตินอเมริกาที่มีระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ภายใต้กลไกระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี (Presidential system) โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ในขณะที่รัฐสภา (The Federal Congress, *Congreso de Unión*) เป็นสภาคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภา (The Senate, *Cámara de Senadores*) มีสมาชิกทั้งหมด 128 คน แบ่งเป็น 96 คนมาจากการเลือกตั้งเสียงข้างมากของ 31 มลรัฐ (มลรัฐละ 3 ที่นั่ง) และอีก 3 ที่นั่งจากเขตเลือกตั้งสหพันธรัฐ (the Federal District) และอีก 32 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระดับชาติ

ในส่วนสภาผู้แทนราษฎร (the Chamber of Deputies, *Cámara de Diputados*) จำนวน 500 ที่นั่ง ได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม (mixed system) โดยจำนวน 300 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบหนึ่งเขตหนึ่งคน ด้วยระบบ FPTP และอีก 200 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน บนฐานของการแบ่งมลรัฐออกเป็น 5 กลุ่มบัญชีรายชื่อภูมิภาค

โดยพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคคณะปฏิวัติสถาบัน (Institutional Revolutionary Party, *Partido Revolucionario Institucional*, PRI) เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ ค.ศ. 1929 และครอบครองอำนาจในการเมืองเม็กซิโกเป็นเวลายาวนานตลอดศตวรรษที่ 20 แต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ความนิยมในพรรค PRI กลับลดลงอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นความฝ้ายแพ้ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2000, 2006 และ 2018

ด้วยระบบเลือกตั้งแบบผสม และอิทธิพลพรรค PRI ตลอดระยะเวลาในการครองอำนาจทางการเมือง ผู้นำพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดบัญชีรายชื่อในส่วนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วน และกลไกส่วนกลางของพรรคสามารถกำหนดบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งขั้นต้น (primaries) ภายในพรรคก็ตาม โดยพรรคได้ออกแบบกลไกในการสรรหาผู้สมัครไป 2 กลไก ประกอบด้วย “สภาการเมืองระดับชาติ” (National Political Council, *Consejo Político Nacional*, CPN) และ “คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดการภายใน” (National Commission for Internal Processes, *Comisión Nacional de Procesos Internos*, CNPI)

การที่จะบอกว่าใครได้เสียงข้างมาก (majoritarian seats) ในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะมี 2 ทางเลือกดังนี้

1. การเลือกตั้งขั้นต้น (Primaries) โดยกลไกของ CPN สามารถกำหนดการเลือกตั้งขั้นต้นให้เป็นแบบเปิด (ผู้สรรหาเป็นบุคคลทั่วไปที่มาลงทะเบียน) หรือแบบปิด (ผู้สรรหาต้องเป็นสมาชิกพรรคเท่านั้น) เพื่อสรรหาผู้แทนไปแข่งขันเลือกตั้งภายในพรรคของตนเอง
2. การประชุมใหญ่ (Conventions) เป็นกลไกพรรคระดับสหพันธรัฐเพื่อพิจารณาบุคคลที่จะได้รับการสรรหาไปลงแข่งขันเลือกตั้ง โดยจะต้องได้เสียงจากผู้แทนสรรหา (delegates) เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งแต่ละผู้แทนสรรหาจะมาจากแต่ละพื้นที่ตามเขตภูมิศาสตร์

จากกลไกข้างต้นจะพบได้ว่า พรรคคณะปฏิวัติสถาบัน แม้จะพยายามสร้างความเป็นสถาบัน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้กว้างขวางขึ้นก็ตาม แต่การตัดสินใจสุดท้ายที่ยังอยู่ในอำนาจของกรรมการบริหารพรรคทำให้เห็นบทบาทของพรรคในระดับชาติ มากกว่าสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐ สะท้อนให้เห็นภาพของการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภายในพรรคการเมือง

## 6) ไต้หวัน

ในการศึกษากระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในไต้หวัน อย่างพรรคก๊กมินตั๋ง (The Kuomintang, KMT) ในฐานะพรรคการเมืองที่มีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อปฏิวัติประชาธิปไตยในจีน สงครามระหว่างจีนและญี่ปุ่น จนมาถึงการเปลี่ยนแปลงหลังความขัดแย้งภายในประเทศจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดอำนาจไว้ได้ ทำให้พรรคก๊กมินตั๋งต้องมาปกครองไต้หวัน และได้ทำการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยในหลังทศวรรษ 90 ทำให้เกิดพรรคการเมืองอื่น ๆ เข้ามาแข่งขันในการเลือกตั้ง จึงเกิดพรรคคู่แข่งอย่างพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democrat Progressive Party, DPP) ที่สามารถเอาชนะพรรคก๊กมินตั๋งได้ในปัจจุบัน

สภาของไต้หวัน (the Legislative Yuan) มีจำนวนทั้งสิ้น 113 ที่นั่ง วาระ 4 ปี โดยการเลือกตั้งจะมีการลงคะแนนแบบคู่ขนาน (parallel voting) ระหว่างการเลือกตั้งแบบเขตที่ใช้ระบบ FPTP จำนวน 73 ที่นั่ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วนด้วยบัญชีรายชื่อจำนวน 34 ที่นั่ง และอีก 6 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนพื้นเมือง ทั้งนี้ ในบัญชีรายชื่อแบบสัดส่วนถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าต้องมีเพศหญิงอัตราส่วนร้อยละ 50 ด้วย (Ashiagbor 2008, 47)

สำหรับกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคก๊กมินตั๋ง นอกจากจะต้องมีข้อมูลเรื่องการศึกษา ความเชี่ยวชาญ และทักษะต่าง ๆ พรรคยังมีกระบวนการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดอย่างเข้มข้น โดยหากผู้สมัครเคยถูกตัดสินว่ามีความผิดดังต่อไปนี้ จะถูกตัดออกจากการลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งทันที

- มีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการคอร์รัปชัน
- กระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐ ติดสินบน ช้อเสียด และคุกคามประชาชน
- การล่วงละเมิดทางเพศ หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อธุรกิจทางเพศ
- ความผิดรุนแรงทางอาญา เช่น การฆาตกรรม การปล้น ลักพาตัว ฉ้อโกง เป็นต้น

ในการคัดเลือกผู้สมัครจะมีคณะกรรมการชุดคัดเลือกจำนวน 9 คน ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค 5 คน เลขานุการพรรค 1 คน และสมาชิกพรรคอีก 2 คนที่คณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมา โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้ควบคุมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (Ashiagbor 2008, 49)

1. บุคคลที่สนใจจะลงสมัครแข่งขันเลือกตั้ง สามารถยื่นใบสมัครผ่านสาขาของพรรคการเมือง ตามเขตเลือกตั้งที่ตนอาศัยอยู่ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น และในกระบวนการสมัคร ห้ามไม่ให้มีการทำลายชื่อเสียงพรรคหรือสมาชิกพรรคคนอื่น ห้ามไม่ให้มีการทุจริตหรือให้เงินใต้โต๊ะในกระบวนการคัดสรร และห้ามไม่ให้ใช้การประทุ้งเพื่อมามีอิทธิพลกับการเสนอชื่อ
2. จัดให้มีการลงคะแนนโดย “บุคคลทั่วไป” (public opinion poll) ตามชุดรายชื่อ (shortlist) ของผู้สมัคร
3. จัดให้มีการลงคะแนนโดย “สมาชิกพรรคการเมือง” (party members vote) เลือกบุคคลในชุดรายชื่อนั้น
4. คะแนนบุคคลทั่วไปอยู่ที่ร้อยละ 70 และคะแนนสมาชิกพรรคอยู่ที่ร้อยละ 30 และหากผู้สมัครไม่สามารถได้คะแนนรวมเกินร้อยละ 30 หรือส่วนต่างระหว่างผู้สมัครที่แข่งขันกันน้อยกว่าร้อยละ 3 ให้มีการจัดทำกรลงคะแนนโดยบุคคลทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง
5. สาขาพรรคส่งรายชื่อเสนอให้กับคณะกรรมการกลางของพรรคเพื่อตรวจสอบ โดยคณะกรรมการนี้มีชื่อว่าคณะกรรมการตรวจสอบและยืนยันการเสนอชื่อผู้สมัครในส่วนกลาง (the Central Nomination Examination and Verification Committee, CNEVC)
6. คณะกรรมการ CNEVC ส่งรายชื่อต่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อตรวจสอบขั้นสุดท้าย ก่อนส่งลงเข้าแข่งขันเลือกตั้ง

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคก็กมตินี้ มีขั้นตอนที่มาจากกลไกของพรรค ในหลายระดับ และได้รับให้มีการรับฟังความเห็นจากทั้งบุคคลทั่วไปและสมาชิกพรรค พร้อมทั้งเงื่อนไขโควตาบัญชีรายชื่อให้กับเพศหญิง ทำให้เห็นกลไกการทำงานของพรรคที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น แม้ว่าผู้ตรวจสอบสุดท้ายจะอยู่กับคณะกรรมการกลางจากพรรคการเมืองก็ตาม

## 7) กรีซ

สำหรับประเทศกรีซมีพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรคขบวนการสังคมนิยมกรีก (The Panhellenic Socialist Movement, PASOK) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ ค.ศ. 1974 หลังจากรวมอำนาจของเผด็จการทหารฝ่ายขวาที่ปกครองในช่วง ค.ศ. 1967-1974 ทำให้พรรค PASOK มีบทบาทกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกรีซหลายครั้ง แม้ว่าจะมีช่วงที่ได้รับชัยชนะและแพ้เลือกตั้งสลับกันไป

การเลือกตั้งสมาชิกสภาของประเทศกรีซ (The Greek Parliament, *Vouli ton Ellinon*) มีจำนวนทั้งสิ้น 300 ที่นั่ง วาระ 4 ปี ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (PR) ภายใต้เขตเลือกตั้งจำนวน 59 เขต (7 เขตมี 1 ที่นั่ง และอีก 52 เขตมีหลายที่นั่ง แบ่งตามจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง) และพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจะได้ “ที่นั่งพิเศษ” อีก 50 ที่นั่ง

สำหรับกระบวนการและวิธีการในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค PASOK สำหรับผู้สมัครที่จะลงแข่งขันในเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นเขตที่สามารถมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว หรือหลายคน จะมี 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Ashiagbor 2008, 65-66) ัน

1. บุคคลที่สนใจสมัครเข้าคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค สามารถส่งประวัติส่วนบุคคลและเอกสารชี้แจงภาษีให้กับสาขาพรรค
2. สาขาของพรรคจะตรวจสอบเอกสารทั้งหมด และสามารถเรียกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าวได้
3. สาขาของพรรคสามารถเลือกผู้สมัครทั้งหมดเข้าร่วมอภิปรายระหว่างกัน โดยบางสาขาพรรคอาจจัดให้มีการลงคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วไปก็ได้
4. พรรคการเมืองในส่วนกลางจะทำการเลือกคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติของพรรค (the party's national electoral committee) เข้ามาตรวจสอบการรายงานบุคคลของสาขาของพรรค และดำเนินการตัดสินใจสุดท้ายเพื่อกำหนดรายชื่อว่าใครจะได้เป็นผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง

แม้ว่าขั้นตอนข้างต้นจะดูเหมือนว่าพรรคส่วนกลางจะมีอำนาจเหนือกว่าสาขาพรรคในการตัดสินใจสุดท้าย แต่ความน่าสนใจของพรรค PASOK คือ ความพยายามทดลองรูปแบบการคัดเลือกผู้สมัครภายในพรรคในลักษณะของ “การลงคะแนนแบบปรึกษาหารือ” (deliberative polling) ที่ทดลองใช้ในการเลือกตั้งผู้ว่าการเมือง Maroussi ใน ค.ศ. 2006

การลงคะแนนแบบปรึกษาหารือเป็นรูปแบบทดลองการใช้วิธีการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ผ่านนวัตกรรมของศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มหาวิทยาลัย Stanford ที่คิดค้นวิธีการลงคะแนนลักษณะดังกล่าวขึ้นมา โดยการลงคะแนนแบบปรึกษาหารือจะเป็นวิธีการ



สุ่มคำถามก่อนและหลังการปรึกษาหารือจากประชาชนที่สุ่มขึ้นมาจำนวน 160 คน ซึ่งในก่อนการเลือกตั้ง มีผู้เสนอชื่อจำนวน 15 คน และทำการคัดออกโดยพรรคการเมืองเหลือ 6 คน มาร่วมทำการปรึกษาหารือและถกเถียงปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง Maroussi ในด้านต่าง ๆ และลงคะแนนภายใต้การปรึกษาหารือ นั่น ผลจากการใช้เวลากว่า 10 ชั่วโมง จนเหลือผู้สมัครที่ได้รับคะแนนปรึกษาหารือสูงสุด คือ Panagiotis Alexandris เป็นตัวแทนของพรรคในการส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ผลการเลือกตั้งผู้ว่าเมือง Maroussi พรรค PASOK และผู้ลงแข่งขันคือ Panagiotis Alexandris จะแพ้การเลือกตั้ง แต่กระบวนการสรรหาผู้สมัครด้วยวิธีการลงคะแนนแบบปรึกษาหารือ ถือเป็นนวัตกรรมและประสบการณ์ใหม่สำหรับพรรคการเมืองในการลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัคร ผ่านประเด็นคำถามและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ทั้งก่อนและหลังการปรึกษาหารือ ทำให้การลงคะแนนเลือกตัวแทนพรรคสะท้อนให้เห็นภาพของประชาธิปไตยในองค์กรที่เข้มข้นเพื่อให้ได้ตัวแทนพรรคที่เหมาะสมที่สุด

## 8) บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อยู่ท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของมหาอำนาจตั้งแต่ยุคของจักรวรรดิออตโตมัน จนมาถึงยุคสงครามโลกที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรยูโกสลาเวีย และสามารถประกาศเอกราชใน ค.ศ. 1992 ภายใต้ข้อตกลงเดย์ตัน (Dayton Agreement) ก่อตัวเป็นประเทศจนมาถึงปัจจุบัน มีพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (the Social Democratic Party of Bosnia and Herzegovina, *Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine*, SDP BiH) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีฐานเสียงจากกลุ่มแรงงานและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีสมาชิกพรรคประมาณ 43,000 คน

โดยประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาได้มีรัฐสภาแบบสภาคู่ และมีระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (PR) ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนทั้งสิ้น 42 ที่นั่ง โดย 28 ที่นั่ง มาจากการเลือกในส่วนของสหพันธรัฐบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (the Federation of Bosnia-Herzegovina) และอีก 14 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งในพื้นที่การปกครองอิสระในชื่อสาธารณรัฐเซิร์ปสกา (the Republika Srpska) และเขตเบิร์ชคอ (the District of Brcko) (Ashiagbor 2008, 67)

ด้วยความแตกต่างของพื้นที่การปกครองและชาติพันธุ์ของประชาชนในประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต้องมีกระบวนการและวิธีการในการสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งที่มีความเฉพาะ เช่น การกำหนดสมาชิกพรรคที่สะท้อนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การคัดเลือกผู้แทนลงแข่งขันในระบบสัดส่วนจะต้องมีการแบ่งเพศสภาพที่แตกต่างกัน (ชาย หญิง และอื่น ๆ ทุกหนึ่งในสาม) การให้สัดส่วนกับผู้สมัครรุ่นใหม่ที่มีอายุน้อยกว่า 35 ปีเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นต้น โดยกระบวนการคัดเลือกของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมี 6 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการบริหารพรรค (main party board) ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรค ออกประกาศกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการสรรหาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
2. “หน่วยฐานรากของพรรค” (grassroots party units) ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายทำงานด้านสตรี เยาวชน การค้าและสวัสดิการภายในพรรค ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
3. คณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่น (municipal party board) ดำเนินการคัดเลือกจนได้ ชุดรายชื่อ (shortlist)
4. คณะกรรมการพรรคระดับมณฑล (cantonal party board) ดำเนินการรวบรวมและตรวจสอบ ชุดรายชื่อ เพื่อให้ครบตามเงื่อนไขของพรรค
5. คณะกรรมการบริหารพรรค ดำเนินการลงคะแนนคัดเลือกเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อสุดท้ายสำหรับ ลงแข่งขันเลือกตั้ง
6. ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ผ่านกระบวนการคัดสรรเรียบร้อยแล้ว ต้องดำเนินการลงนามกับพรรคการเมือง เพื่อยอมรับกฎหมายเลือกตั้ง ก่อนที่หัวหน้าพรรคจะดำเนินการส่งรายชื่อเข้าแข่งขันเลือกตั้ง

กระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทำให้เห็นกลไกการทำงานของพรรคใน 4 ระดับสำคัญ ตั้งแต่ระดับหน่วยทำงานฐานราก ระดับท้องถิ่น ระดับมณฑล และระดับชาติ ที่ทำงานเป็นคณะกรรมการในการกลั่นกรองชุดรายชื่อผู้สมัครให้เหมาะสมมากที่สุด

## 9) ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีระบบสองพรรคการเมือง (two-party system) ที่เข้มแข็งอีกประเทศหนึ่ง โดยพรรคการเมืองหลักสองพรรค ได้แก่ พรรคแรงงานออสเตรเลีย (Australian Labour Party: ALP) และ พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ในงานศึกษาของ Cross & Gauja (2014) ซึ่งทำการศึกษากระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของทั้งสองพรรค ได้จำแนกรูปแบบการสรรหาออกเป็น 3 รูปแบบ โดยใช้อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครของพรรคเป็นเกณฑ์ ได้แก่

1. สมาชิกพรรคมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
2. อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการแบ่งปันกันระหว่างสมาชิกพรรค และผู้บริหารพรรคส่วนกลาง
3. อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นของผู้บริหารพรรคการเมืองส่วนกลาง โดยที่ไม่มีตัวแทนของสมาชิกพรรคร่วมตัดสินใจ

Cross & Gauja (2014) ได้ทำการศึกษารูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของสองพรรคการเมืองหลักในออสเตรเลียทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยแบ่งตามรัฐต่าง ๆ ในออสเตรเลีย วิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งจะจำแนกตามรูปแบบตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยใส่วงเล็บไว้ด้านหลัง

รัฐ	การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร		การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	
	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม
New South Wales	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	มี คณะ ผู้ เลือก ตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	การประชุมพรรคในระดับรัฐ (State conference) (2)	คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งประกอบด้วยตัวแทนจากผู้บริหารพรรคในระดับรัฐ และสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่น (2)
Victoria	มี คณะ ผู้ เลือก ตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	มี คณะ ผู้ เลือก ตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (3)	คณะ ผู้ เลือก ตั้ง (Electoral College) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากระดับรัฐ, สาขาพรรค และผู้บริหารพรรค (2)
Queensland	มี คณะ ผู้ เลือก ตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1) หรือ คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคระดับท้องถิ่น (2) หรือโดยสภาของพรรคระดับรัฐ (State Council) (3)	การประชุมพรรคในระดับรัฐ (State conference) (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (3)

รัฐ	การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร		การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	
	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม
South Australia	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลางและการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่น (2)	มีคณะผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วยตัวแทนจากสหภาพและตัวแทนจากสาขาพรรคในการประชุมพรรคระดับรัฐ (state conference) (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (2)
Western Australia	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่น (2)	คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งประกอบด้วยผู้แทนจากสภาของพรรคระดับรัฐและตัวแทนสมาชิกพรรคจากระดับท้องถิ่น (2)	ผู้บริหารพรรคในระดับรัฐ (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (2)
Tasmania	มีคณะผู้เลือกตั้งโดยผู้แทนในการประชุมพรรคระดับรัฐและการลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรคในท้องถิ่น (2)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้แทนในการประชุมพรรคระดับรัฐ และการลงคะแนนโดยสมาชิกพรรค (2)	มีคณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธาน, รองประธาน และผู้แทนจากสาขาพรรค (2)
Australian Capital Territory (ACT)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)
Northern Territory	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)

(ที่มา: ปรับปรุงจาก Cross & Gauja 2014: 27)

## 10) กานา

กานาเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีพัฒนาการทางประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่งในทวีปแอฟริกา ภายหลังจากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตั้งแต่ปี 1992 กานามีการจัดการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอโดยตลอด ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในเรื่องของการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority system) ในเขตเลือกตั้งแบบ 1 คน (single constituency) มาใช้ การเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) เพื่อสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้กลายเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการหยั่งรากลึกของระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่พรรคการเมืองเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้น กานามีสองพรรคการเมืองใหญ่สำคัญ ได้แก่ พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Congress: NDC) และพรรคชาตินิยมใหม่ (New Patriotic Party : NPP) (Daddieh and Bob-Milliar 2012: 204-206)

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Congress: NDC) นั้น คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (The National Executive Committee - NEC) จะแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง (Constituency Executive Committee) ถึงช่วงเวลาในการเปิดให้มีการเสนอชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง เมื่อได้มีการแจ้งคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งครบทุกเขตแล้ว จะแจ้งไปยังหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยเชิญชวนเสนอชื่อตัวแทนสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใน 7 วัน วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค ในการเลือกตั้งขั้นต้น ผู้สมัครคนใดที่ชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างง่าย จะได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของพรรค NDC จะถูกกำกับโดยคณะกรรมการบริหารภาค (the Regional Executive Committee) เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการบริหารภาคและคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งจะส่งรายละเอียดผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติต่อไป ในข้อบังคับพรรค NDC นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการสมัครคัดเลือกในการเลือกตั้งขั้นต้นว่า

- ขาดคุณสมบัติการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายการเลือกตั้ง
- ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นเวลา 2 ปีก่อนหน้าการได้รับการเสนอชื่อ
- ถูกตัดสิทธิจากการเป็นสมาชิกพรรค

ทั้งนี้ ในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรค NDC ในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติก่อน และคณะกรรมการบริหารพรรคสามารถกำหนดแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ (Daddieh and Bob-Milliar 2012: 209-210)

ส่วนกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคชาตินิยมใหม่ (New Patriotic Party : NPP) จะมีการประกาศล่วงหน้าเป็นเวลา 18 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป และกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา จะจัดขึ้นในเวลาอย่างน้อย 12 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกพรรคทุกคนสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาของพรรคได้ ทั้งนี้ พรรค NPP ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ที่สามารถลงสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้ ถ้า

- เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- เป็นสมาชิกพรรคที่จดทะเบียนและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ต้องการลงสมัคร
- มีบุคลิกลักษณะที่ดี
- ชำระค่าธรรมเนียมการลงสมัครภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติกำหนด
- มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายการเลือกตั้งในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา
- ลงนามยอมรับการเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาของพรรค

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค NPP มีการกำหนดขั้นตอนคล้ายกับพรรค NDC คือ มีการเริ่มต้นจากคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารภาค และสุดท้ายคือ คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ ความแตกต่างสำคัญในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค NDC กับ NPP คือ ช่วงเวลาในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง พรรค NDC ให้อำนาจทั้งหมดในการตัดสินใจในเรื่องช่วงเวลาการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นแก่คณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งเลย และไม่มีการกำหนดวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นล่วงหน้า แต่พรรค NPP นั้นมีการกำหนดในข้อบังคับพรรคว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคจะมีการประกาศล่วงหน้า 18 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป และกำหนดจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นจะเกิดขึ้นในห้วงเวลาอย่างน้อย 12 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป

## 4.3 ข้อเสนอแนะ : แนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ใช้ได้จริงในการเมืองไทย

- 1) ต้องไม่มีอำนาจพิเศษอย่างกรณี คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560 และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2561 มาก้าวล่วงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยยึดหลักการ “สถาบันการเมือง” จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของพรรคการเมือง
  - วางกติกาใหม่ ลดเงื่อนไขและข้อจำกัดเรื่องผู้ร่วมจัดตั้งและทุนประเดิม
  - วางกติกาใหม่ ลดข้อจำกัดในการตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด
  - วางกติกาใหม่ จาก “วันเลือกตั้ง” (election day) เป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน รวมการเลือกตั้งขั้นต้น และการเลือกตั้งทั่วไป [แก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องเงื่อนไข]
  - สนับสนุนช่องทางในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
  - ให้ กกต. ออกแนวปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถนำไปอ้างอิงได้
- 2) ในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น พรรคการเมืองมีภารกิจ 2 ประการหลัก ประกอบด้วย (Cross et.al. 2016, 143)
  - การสร้างอัตราการมาใช้สิทธิ (turnout) ของประชาชนและสมาชิกพรรคให้สูงมากยิ่งขึ้น
  - การขับเคลื่อนมวลชน (mobilization) ที่พรรคการเมืองจะต้องสามารถเปลี่ยนประชาชนทั่วไปที่สนับสนุนพรรค ให้กลายเป็น “สมาชิกพรรค” เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่กระตือรือร้น (active participation) มากขึ้น
- 3) การออกแบบกลไกบริหารภายในพรรค (Intra-party) ใหม่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น
  - ข้อจำกัดเรื่องสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ออกแบบใหม่เป็น “กลุ่มจังหวัด”
  - ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณของพรรคนอกเหนือจากการสนับสนุนจากรัฐ แก้ไขโดยการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้สมัครแข่งขัน เงินสนับสนุนของสมาชิกพรรค และเงินบริจาค (ดูเพิ่มใน Cross et.al 2016, Chapter 7)
- 4) ตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ลงแข่งขันเป็นชุดรายชื่อ (list) “กลุ่มจังหวัด” เป็นกลุ่มเดียว (pool)

- 5) บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) แบบวิธีการถ่วงน้ำหนัก
  - ออกแบบให้คะแนนเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครแข่งขัน มีน้ำหนัก 50%
  - ออกแบบให้คะแนนเสียงจากกรรมการบริหารพรรค มีน้ำหนัก 50%
- 6) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization)
  - กระจายเชิงพื้นที่ผ่าน “กลุ่มจังหวัด”
  - กระจายเชิงสังคมผ่าน “ตัวแทนกลุ่มเฉพาะ”
- 7) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) แบบวิธีการถ่วงน้ำหนักระหว่างคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) กับคะแนนเสียงกรรมการบริหารพรรค (party elite vote) ในอัตราส่วน 50%
  - การเลือกตั้งขั้นต้นไม่จำเป็นต้องจัดวันเดียวกัน แต่อาจจัดเป็น “กลุ่มจังหวัด” ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสำหรับกิจกรรมภายในของพรรคการเมือง
  - การเลือกตั้งนับเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน โดย 30 วันแรกเป็นช่วงการเลือกตั้งขั้นต้น และอีก 60 วันเป็นช่วงประกาศผู้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อแข่งขันในวันเลือกตั้งทั่วไป







## 5

## การสืบสภาพของพรรคการเมือง<sup>34,35</sup>

เมื่อพิจารณาจากการกำหนดให้พรรคการเมืองสืบสภาพตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน (กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560) แล้ว สามารถเรียบเรียงข้อมูลจากงานวิจัยที่เคยศึกษาถึงปัญหาการกำหนดให้พรรคการเมืองสืบสภาพโดยเทียบกับบทบัญญัติในกฎหมายฉบับปัจจุบันในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 5.1 ประเด็นปัญหา

เมื่อพิจารณาจากการกำหนดเหตุแห่งการสืบสภาพพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แล้ว พบว่ามีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

<sup>34</sup> เนื้อหาส่วนนี้ เรียบเรียงโดย อัจจิมา แสงรัตน์ นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า และนางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร นักวิชาการ ผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

<sup>35</sup> เนื้อหาในส่วนที่ 5 การสืบสภาพของพรรคการเมือง และส่วนที่ 6 การยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามกฎหมาย มีเนื้อหาส่วนใหญ่มาจาก ณรงค์เดช สุโรฆิต. 2554. แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า และ เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีจุดประสงค์ต้องการให้พรรคการเมืองถูกจัดตั้งโดยง่าย และให้มีความหลากหลาย ตลอดจนต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองอย่างแท้จริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่รวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์และเจตนารมณ์อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ดังนั้น การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมากถึง 5,000 คน จึงจะสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่สิ้นสภาพไป อาจส่งผลให้พรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ได้นั้นมีแต่พรรคการเมืองใหญ่ หรือเป็นพรรคการเมืองที่หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นนายทุน อีกทั้งยังเป็นการทำลายความหลากหลายของพรรคการเมือง ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องประชุมใหญ่ปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งโดยหลักการแล้วแม้จะถือว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ก็ไม่ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญเพราะถือว่าเป็นการแทรกแซงเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการทางการเมืองและมีกิจกรรมร่วมกันอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้การไม่เรียกประชุมในเวลาดังกล่าวกลายเป็นเหตุแห่งการสิ้นสภาพพรรคการเมืองนั้นอาจถือว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เพราะเมื่อพิจารณาจากหลักความได้สัดส่วนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้สัดส่วนกับผลเสียที่เกิดจากพรรคการเมืองไม่ดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลาเกินกว่า 1 ปี ที่สำคัญ เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายไทยจะเห็นว่าการรวมกลุ่มที่เป็นนิติบุคคลจะสิ้นสภาพไปหากไม่ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ติดต่อกันเป็นเวลาตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ดังนั้น การบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพไปถ้าหากไม่ประชุมใหญ่หรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปี นั้น อาจถือว่าเป็นการบัญญัติที่เกินความจำเป็น

## 5.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ

### 1) กรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของความสำเร็จและความอยู่รอดของประชาธิปไตย แต่ก็มีกรณีการบัญญัติถึงเงื่อนไขที่ทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพคล้ายคลึงกับประเทศไทย เช่น จำนวนสาขาและสมาชิกของพรรคไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองว่าต้องมีสาขาอย่างน้อย 5 สาขาทั้งในเขตมหานครและต่างจังหวัด การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยการไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 4 ปีติดต่อกัน<sup>36</sup>

<sup>36</sup> ปรีญา เทวานฤมิตรกุล, การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558, น. 80-85.

## 2) กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย

ในกรณีของเครือรัฐออสเตรเลีย องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองหรือก็คือการเพิกถอนพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เหตุในการเลิกหรือเพิกถอนพรรคการเมืองเกิดจากพรรคการเมืองนั้นมีความประสงค์จะขอเลิกการจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยสมัครใจ การเพิกถอนทะเบียนพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองไม่มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง หรือมิได้เป็นพรรคการเมืองในรัฐสภาอีกต่อไป สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ ได้แก่ การไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองมีสมาชิกน้อยกว่า 500 คน เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมายังไม่ปรากฏคำสั่งหรือคำชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลิกหรือเพิกถอนพรรคการเมือง<sup>37</sup>

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากงานศึกษาเกี่ยวกับการสิ้นสุดพรรคการเมืองตามกฎหมายนั้น ณรงค์เดช สุโรษิต ในงานวิจัยเรื่อง “แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง” ได้มีข้อเสนอแนะไว้อย่างเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

1) ยกเลิกเหตุแห่งการสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในส่วนที่กำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพ ถ้าหากไม่สามารถหาสมาชิกได้ครบ 5,000 คน หรือมีสาขาพรรคครบทุกภาค เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีสมาชิกจำนวนมากจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้นั้น อาจทำให้เฉพาะพรรคการเมืองใหญ่หรือพรรคการเมืองที่มีนายทุนสนับสนุนเท่านั้นที่จะดำรงอยู่ได้ และการกำหนดให้เฉพาะพรรคที่มีสาขาครบทุกภาคเท่านั้นที่จะดำรงอยู่ได้ ก็อาจส่งผลให้พรรคการเมืองเล็กที่ได้รับความนิยมเฉพาะบางพื้นที่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งถือเป็นการทำลายความหลากหลายของพรรคการเมืองซึ่งส่งผลต่อการทำลายความหลากหลายของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

2) ลดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพให้เหลือ 15 คน ดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

3) ปรับปรุงเหตุสิ้นสุดสภาพพรรคการเมืองในกรณีการไม่เรียกประชุมใหญ่หรือไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยขยายเวลาออกไปเป็น 2 ปี

<sup>37</sup> เฝิงอ้าง, น. 110.



## 6

## การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำผิดตามกฎหมาย<sup>38</sup>

ปัจจุบัน นอกจากพรรคการเมืองอาจสิ้นสภาพด้วยสาเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว เช่น การไม่ดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายยังกำหนดให้พรรคการเมืองอาจถูกยุบได้ ถ้าหากมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องจากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถสั่งยุบพรรคการเมืองได้ถ้าหากมีเหตุตามมาตรา 92<sup>39</sup> ซึ่งได้แก่

- 1) พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 2) พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 3) พรรคการเมืองกระทำการในสิ่งเหล่านี้ คือ
  - ดำเนินกิจการอันมีลักษณะแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน

<sup>38</sup> ข้อมูลส่วนนี้ เรียบเรียงโดย นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 90 (2)

- กระทำการอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความเป็นอิสระไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม
- ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อจูงใจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสมัครเป็นสมาชิก เว้นแต่สิทธิหรือประโยชน์ซึ่งบุคคลจะพึงได้ในฐานะที่เป็นสมาชิก
- จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองนอกราชอาณาจักร
- รับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน
- กระทำการหรือส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ
- เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อให้ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นได้รับแต่งตั้ง หรือสัญญาว่าจะให้ได้รับแต่งตั้ง หรือเพราะเหตุที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งอื่นใดในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือให้ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง สมาชิก หรือผู้ใด เพื่อจูงใจให้ตนหรือบุคคลอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ
- รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะได้รู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนในหรือนอกราชอาณาจักร นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรโดยมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ สี่สิบเก้า ในกรณีที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้นที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหรือถือโดยตัวแทนของบุคคลที่ไม่เปิดเผยชื่อ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทย คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้น หรือ บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน



นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในกรณีที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมด้วย โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 กำหนดให้ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดทำให้ผู้อื่นกระทำการสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับ ผู้สมัครผู้นั้นก็อาจถูกระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี นอกจากนี้ ถ้าหากปรากฏหลักฐานด้วยว่าหัวหน้าพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วไม่ยับยั้งแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม อาจถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำความผิดตามกฎหมายในปัจจุบันมีมากกว่ากฎหมายฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมาก็ได้ทำให้เกิดข้อสงสัยในการตีความกฎหมายหลายประการ จึงได้มีการศึกษาวิจัยประเด็นดังกล่าวมากมาย โดยในส่วนนี้ ผู้เขียนขอเรียบเรียงผลการศึกษาในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด โดยจะขอเรียบเรียงในประเด็นเกี่ยวกับ (1) สถานการณ์ปัจจุบันและประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งบางประเด็นก็เป็นปัญหาตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาจนถึงปัจจุบัน และจากนั้น จะขอกล่าวถึง (2) กรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด และ (3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายที่เคยปรากฏในงานวิจัย

## 6.1 สถานการณ์ปัจจุบันและประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมาย

ณรงค์เดช สรุขโมชิต ได้แสดงให้เห็นในงานวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงช่วง พ.ศ. 2553 มีพรรคการเมืองที่ถูกยุบหรือถูกประกาศให้สิ้นสภาพไปแล้วทั้งสิ้น 123 พรรค โดยใน 123 พรรคนี้เป็นกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบเนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมจำนวน 3 พรรค และเป็นกรณีที่กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 4 พรรค ที่สำคัญ เข้มทองตันสกุลรุ่งเรือง ก็ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนเช่นกันในงานวิจัยเรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิด ว่าการยุบพรรคการเมืองหลายครั้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก อีกทั้งการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมายังก่อให้เกิดปัญหาสำคัญตามมาอย่างน้อยสามประการ คือ หนึ่ง ทำให้เกิดการลดทอนความหลากหลายทางการเมืองในสังคมไทย สอง ทำให้เกิดการปิดกั้นโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรงในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และสาม การยุบพรรคการเมืองหลายครั้งได้นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคมไทย ทั้งนี้ เมื่อศึกษาจากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่าปัญหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำผิดนั้น มีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวบทกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ดังนี้

### 1) ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พบว่าบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ

- การบัญญัติฐานความผิดโดยใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือ : กล่าวคือ การบัญญัติให้พรรคการเมืองอาจถูกวินิจฉัยให้ยุบพรรคได้ ถ้าหากกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยไม่ได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่า การกระทำใดที่จะเรียกว่าเป็นการล้มล้าง หรือการกระทำแบบใดที่จะถือว่าเป็นการล้มล้างการปกครอง หรือการกระทำใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่อาจเป็นปฏิปักษ์ และ

ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างคลุมเครือนี้เอง ได้ส่งผลต่อการตีความกฎหมายต่อมา

- ความได้สัดส่วนเกี่ยวกับการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง : โดยการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนนั้น อาจไม่สอดคล้องต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย โดยในประเด็นนี้ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง ได้สรุปให้เห็นว่ากลไกการยุบพรรคการเมืองนั้น มีลักษณะเป็นกลไกที่ขัดแย้งในตัวเองเพราะถือเป็นกลไกที่มีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์ประชาธิปไตย ดังนั้น การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจึงมักจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่มีการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองนั้น ขัดต่อแนวคิดเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ณรงค์เดช สรุโฆษิต ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือเสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association) โดยครอบคลุมไปถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การยุบพรรคการเมืองจึงถือเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจึงต้องบัญญัติเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับแล้ว ทั้งงานวิจัยของเข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง และณรงค์เดช สรุโฆษิต ทำให้สรุปข้อน่าสังเกตต่อการบัญญัติถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองได้อย่างน้อยสองประการ คือ หนึ่ง ในส่วนของเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากเกิดการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองอาจถูกยุบได้ถ้าหากหัวหน้าพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลย หรือไม่ได้ยับยั้งแก้ไขเมื่อทราบ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในพรรคนั้นกระทำการให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือทำให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว โดยการบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคนี้อีกก็เป็นไปเพื่อป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นปัญหาเรื้อรังในระบบการเมืองไทย อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ณรงค์เดชเห็นว่าแม้ว่าการกำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของสมาชิกพรรคที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นจะไม่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปทั้งทางแพ่งและอาญาก็ตาม อีกทั้งการกระทำความผิดในการซื้อเสียงดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ยากจะหาหลักฐานได้ ตลอดจนเป็นความผิดที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศก็ตาม แต่การทุจริตโดยสมาชิกพรรคที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คนกลับส่งผลให้เกิดการยุบพรรคการเมืองและทำให้สมาชิกพรรคอื่นที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องหาพรรคสังกัดใหม่ เพื่อป้องกันการพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำผิดความผิดเลยแม้แต่น้อย ย่อมก่อให้เกิดคำถามต่อหลักความได้สัดส่วนในการกำหนดให้เหตุดังกล่าวเป็นเหตุในการยุบพรรคการเมือง ซึ่งหลักความได้สัดส่วนนี้ ก็ถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ-นิติธรรม

สอง ในส่วนของการกำหนดเหตุยุบพรรคในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ นั้นจะเห็นได้ว่า การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ที่สำคัญ เข้มงวดต้นสกุลรุ่งเรือง ก็ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า ถ้าหากเทียบกับกรณีการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศแล้ว (ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนต่อไป) จะเห็นว่ากฎหมายที่กำหนดเรื่องการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีความผิดร้ายแรง แต่เมื่อเทียบกับกรณีของประเทศไทย ที่กำหนดให้ยุบพรรคการเมืองในกรณีที่ทำกิจกรรมแสวงหาผลกำไร หรือรับบริจาคเงินผิดระเบียบ ฯลฯ ซึ่งไม่ได้กระทำด้วยความรุนแรง จึงทำให้เกิดปัญหาต่อหลักความได้สัดส่วนในเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

## 2) ปัญหาที่เกิดจากการตีความกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เมื่อกฎหมายได้บัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้โดยใช้ถ้อยคำที่กว้างและมีลักษณะคลุมเครือ การบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลต่อการตีความกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลที่วินิจฉัยคดียุบพรรคการเมือง ทั้งนี้ เข้มทองในงานวิจัยฉบับเดียวกันได้แสดงให้เห็นว่าการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองหลายคดีเป็นไปในทางขยายความว่าอะไรถือเป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันส่งผลเป็นโทษต่อพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการหยิบยกจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษรมาประกอบการตีความว่าการกระทำบางประการถือเป็นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ตลอดจนการตีความโดยใช้หลักการตีความของกฎหมายมหาชนที่ว่า ถ้าหากกฎหมายไม่ให้อำนาจก็ไม่สามารถทำได้ทั้งที่การจัดตั้งพรรคการเมืองและการทำกิจกรรมของพรรคการเมือง ไม่มีลักษณะการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีผลไปในทางจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ก็ทำให้เกิดคำถามในทางนิติวิธี

จากประเด็นปัญหาข้างต้น นักวิจัยได้ค้นคว้าถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

## 6.2 กรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด

จากงานวิจัยทั้งสองฉบับข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าปัจจุบันสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง จะถูกรับรองในระดับสากลผ่านพันธกรณีระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่ก็ยังไม่มีข้อกำหนดกติกาสากลสำหรับการยุบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ เข็มทองได้ชี้ให้เห็นว่าในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปได้กำหนดข้อแนะนำว่าด้วยการห้ามและยุบพรรคการเมืองและมาตรการอื่น ๆ ที่ใกล้เคียง (Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogues Measures) ได้กำหนดหลักสำหรับการยุบพรรคการเมืองไว้ 6 ประการ คือ

- 1) รัฐต้องรับรองว่าประชาชนมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมพรรคการเมืองอย่างเสรี
- 2) การจำกัดเสรีภาพของประชาชนผ่านกลไกควบคุมพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในปฏิญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกฎหมายอื่น ๆ ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ ในส่วนของข้อแนะนำข้อนี้ ผู้เรียบเรียงเห็นว่าแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้อยู่ภายใต้ปฏิญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ข้อแนะนำนี้ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า การควบคุมพรรคการเมืองและการจำกัดเสรีภาพของประชาชนผ่านการควบคุมพรรคการเมือง จะต้องใช้หลักการเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในช่วงที่สถานการณ์ปกติหรือช่วงที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่อาจนำมาเป็นเหตุผลในการเพิ่มระดับการจำกัดเสรีภาพของประชาชนผ่านกลไกการควบคุมพรรคการเมืองได้
- 3) การยุบพรรคการเมืองจะทำได้เฉพาะกรณีพรรคการเมืองนั้นให้การสนับสนุนให้ใช้ความรุนแรงเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รวมถึงการก่อการร้ายหรือการสู้รบด้วยอาวุธหรือเกี่ยวข้องกบองค์กรที่ทำการมลับ
- 4) พรรคการเมืองไม่ควรต้องรับผิดชอบในการกระทำของสมาชิกพรรคการเมืองคนใดคนหนึ่งที่ไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากพรรค อาชญากรรมที่พรรคจะถูกลงโทษได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีหลักฐานว่าผู้กระทำความผิดได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือการกระทำนั้นเป็นผลมาจากนโยบายหรือการอบรมจากพรรคนั้น หากไม่ปรากฏหลักฐานดังกล่าว โทษจะตกแก่บุคคลผู้กระทำความผิดนั้น แต่ไม่ถึงพรรค
- 5) การยุบพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ จะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง
- 6) มาตรการยุบพรรคการเมืองจะต้องเป็นมาตรการที่เป็นผลจากการใช้อำนาจตุลาการเพื่อประกาศว่าการกระทำใดถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและจะต้องยุบพรรคการเมือง
- 7) มาตรการยุบพรรคการเมืองจะต้องถูกสั่งโดยศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่เทียบเคียงกันได้

ทั้งนี้ ในงานวิจัยทั้งสองฉบับได้ศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ กรณีศึกษาของประเทศเยอรมนี ประเทศสเปน ประเทศตุรเคีย ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศกัมพูชา โดยมีรายละเอียดสามารถสรุปได้ ดังนี้

### กรณีศึกษาการยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี

รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี (หรือที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน”) ได้บัญญัติถึงสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดให้พรรคการเมืองอาจถูกยุบได้ด้วยสองสาเหตุใหญ่ ได้แก่ หนึ่ง พรรคการเมืองนั้นมีพฤติการณ์มุ่งจะลิดรอนหรือล้มล้างหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และสอง พรรคการเมืองนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ของความเป็น “สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” ส่วนการตีความว่าอะไรคือความเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็น “บทบัญญัติอันเป็นนิรันดร์” (Eternal Clause) หรือก็คือบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญถือว่าเป็น “แก่น” ของรัฐธรรมนูญและห้ามแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และการมีส่วนร่วมของมลรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติ หลักการรับรองสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนหลักการที่ว่าเยอรมนีเป็นรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หน่วยงานทางการเมือง การยุบพรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญและผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้ยุบพรรคการเมืองได้ ได้แก่ รัฐสภา วุฒิสภา หรือฝ่ายบริหาร และตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเคยมีคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองเพียง 5 ครั้ง และสามารถยุบพรรคการเมืองได้ 2 ครั้ง คือ การยุบพรรคนาซีใหม่ (Socialist Reich Party – SRP) ใน ค.ศ. 1952 ซึ่งเป็นพรรคที่ยังคงดำเนินนโยบายตามอุดมการณ์ของพรรคนาซี และการยุบพรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน (Kommunistische Partei Deutschlands – KDP) ใน ค.ศ. 1956 เนื่องจากเป็นพรรคที่ยึดถืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์จนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐโดยมุ่งล้มล้างการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเพื่อจัดตั้งเผด็จการกรรมาชีพ

เมื่อพรรคการเมืองเหล่านี้ถูกยุบไปแล้ว ก็ไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ได้อีก และรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยยังได้สั่งห้ามขึ้นทะเบียน ผลการยุบพรรคการเมืองเหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดอยู่ในพรรคการเมืองดังกล่าวต้องสิ้นสภาพ แต่ไม่ตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการและสมาชิกพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตที่สำคัญคือ การยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนีเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศเยอรมนียังไม่มั่นคง เนื่องจากเป็นช่วงสถาปนาประชาธิปไตยใหม่เท่านั้น แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่เคยมีการยุบพรรคการเมืองอีกเลย

### กรณีศึกษาการยุบพรรคการเมืองในประเทศสเปน

รัฐธรรมนูญประเทศสเปนได้บัญญัติรับรองความสำคัญของระบบพรรคการเมืองหลายพรรค ในมาตรา 6 และกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างเสรี トラบเท่าที่พรรคการเมืองยังเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โครงสร้างภายใน และการปฏิบัติหน้าที่ต้อง เป็นประชาธิปไตย และใน ค.ศ. 2002 ได้มีการตรากฎหมายควบคุมพรรคการเมืองขึ้นเพื่อสร้างกลไกกำหนด ให้พรรคการเมืองเคารพกฎหมาย มีโครงสร้างภายใน และมีการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศสเปน (Ley organica de Partidos Políticos – LOPP) ยังได้กำหนดการกระทำที่ห้ามพรรคการเมืองกระทำด้วย โดยกำหนดห้ามกระทำการที่ ละเมิดหลักการพื้นฐาน ซึ่งถ้าหากพรรคการเมืองกระทำการกระทำละเมิดหลักการพื้นฐานดังกล่าวซ้ำ ๆ ก็อาจนำไปสู่การถูกยุบพรรคการเมืองได้ ที่สำคัญกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนด้วยว่า การกระทำใดที่จะถือว่าเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐาน ซึ่งได้แก่

- ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยการสนับสนุนหรือให้ความชอบธรรมหรือแก้ต่างในการโจมตี ชีวิตหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น หรือกีดกันแบ่งแยก หรือละเมิดบุคคลอื่น ด้วยเหตุผลจากอุดมการณ์ความเชื่อ ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ เพศ หรือเพศสภาพ
- ส่งเสริมหรือร่วมมือทำให้เกิดความรุนแรงเพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือทำลายเงื่อนไขที่ส่งเสริมความหลากหลายทางการเมือง
- ช่วยเหลือและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่องค์กรก่อการร้ายที่มีเป้าหมายด้อยค่ารัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ องค์กรที่วินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองในประเทศสเปน คือ แผนกพิเศษในศาลฎีกา และผู้ที่ริเริ่ม การยื่นฟ้องขอให้ยุบพรรคการเมืองได้ คือ รัฐบาลและอัยการสูงสุดเท่านั้น และถ้าหากศาลได้พิจารณาให้ ยุบพรรคการเมืองแล้ว ก็จะทำให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไปและไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองที่ดำเนินการ คล้ายกันกับลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้ แต่สมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปยังสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ และสถานะของสมาชิกรัฐสภาก็ไม่สิ้นสุดลง

### กรณีศึกษาการยุบพรรคการเมืองในประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 8 โดยกำหนด เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้เพียงเหตุเดียว คือ กรณีที่พรรคการเมืองมีอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ หรือ กิจกรรมต่าง ๆ เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ ดังกล่าวแล้ว วรรคเศษ สรุโฆษิต ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญไว้สองประการ คือ

- 1) นับแต่มีการบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศเกาหลีใต้ ก็ยังไม่เคยมีการเสนอคดีร้องขอให้มีการยุบพรรคการเมืองไปยังศาลรัฐธรรมนูญประเทศเกาหลีใต้เลย และ

- 2) รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้เลือกใช้คำว่า “purposes or activities” ซึ่งถือเป็นการเน้นย้ำว่าจะตัดสินยุบพรรคการเมืองเนื่องจากเหตุการณ์แค่ครั้งเดียวหรือการกระทำแค่ครั้งเดียวไม่ได้

ทั้งนี้ การยุบพรรคการเมืองของประเทศเกาหลีใต้นั้น จะริเริ่มได้ก็แต่โดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐหรือคณะรัฐมนตรี และจะต้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองแล้ว ก็จะส่งผลให้พรรคการเมืองนั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากรัฐอีกต่อไป และทรัพย์สินที่เหลืออยู่จะต้องถูกนำส่งเข้ากระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐ และห้ามใช้ชื่อพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นชื่อพรรคใด ๆ อีก ตลอดจนห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือใช้พรรคการเมืองอื่นโดยมีอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคเหมือนหรือคล้ายกับของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปแล้ว

### กรณีศึกษาการยุบพรรคการเมืองในประเทศตุรเคีย

รัฐธรรมนูญประเทศตุรเคียมาตรา 68 ได้กำหนดเรื่องพรรคการเมืองไว้โดยบัญญัติให้ระเบียบแผนการดำเนินงาน และกิจกรรมของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับอิสลามของรัฐ เอกราชทางดินแดนและชาติ สิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตยและหลักโลกวิสัย (ซึ่งหมายถึง การมุ่งให้รัฐมีลักษณะเป็นรัฐฆราวาส ไม่ใช่รัฐศาสนา) ที่สำคัญ พรรคการเมืองจะต้องไม่สนับสนุนให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นทราชาห์ หรือกระตุ้นความเกลียดชัง ส่วนมาตรา 69 นั้นได้กำหนดลักษณะการยุบพรรคการเมืองไว้สองแบบ คือ หนึ่ง การยุบพรรคการเมืองแบบถาวร ซึ่งจะทำให้ต่อเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแผนงานของพรรคขัดรัฐธรรมนูญ และพรรคการเมืองนั้นยังป็นศูนย์กลางของการกระทำที่ผิดกฎหมายด้วย และถ้าหากพรรคการเมืองใดถูกยุบอย่างถาวร สมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็ไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองแบบเดียวกันขึ้นมาได้อีก และจะต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ส่วนการยุบพรรคการเมืองแบบที่สองนั้นเป็นการยุบพรรคการเมืองที่ไม่มีบทลงโทษเรื่องการตัดสิทธิทางการเมือง

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการยุบพรรคการเมืองนั้น ต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศตุรเคียแล้วพบว่า ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสาธารณรัฐใน ค.ศ. 1946 เป็นต้นมา ได้มีการดำเนินการยุบพรรคการเมืองมาแล้วอย่างน้อย 24 พรรค โดยสาเหตุหลักที่เป็นเหตุในการยุบพรรคการเมือง คือ

- 1) การดำเนินการหรือนโยบายของพรรคการเมืองนั้น กระทบต่อเอกภาพทางดินแดน เช่น ต้องการเรียกร้องเอกราชทางดินแดนให้กับบางพื้นที่
- 2) การดำเนินการหรือนโยบายทางการเมืองนั้น ขัดต่อหลักการการเป็นรัฐฆราวาส เช่น ต้องการสถาปนารัฐอิสลามขึ้น โดยส่วนใหญ่ พรรคการเมืองที่ถูกยุบในประเทศตุรเคียจะถูกยุบไปด้วยเหตุนี้ แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม (เช่น การเรียกร้องให้บรรจุวิชาศาสนา ลงไปในหลักสูตรการศึกษา หรือการสนับสนุนให้เซ็นนโยบายผ้าคลุมหน้า ฯลฯ)



## กรณีศึกษาของประเทศกัมพูชา

ต้น ค.ศ. 2017 ประเทศกัมพูชาได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ โดยในมาตรา 6 ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้พรรคการเมืองจะกระทำการต่อไปไม่ได้ (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าหากมีการกระทำการดังกล่าว ก็อาจนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้) คือ

- 1) สร้างความแตกแยกที่จะนำไปสู่การทำลายสามัคคีธรรมของชาติและอธิปไตยทางดินแดน
- 2) ล้มล้างการปกครองในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบพรรคการเมืองหลายพรรคและการมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ
- 3) ทำกิจกรรมที่กระทบความมั่นคงของรัฐ
- 4) จัดตั้งกองกำลังอาวุธ และ
- 5) ยุยงส่งเสริมให้เกิดการทำลายสามัคคีธรรมของชาติ

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ถูกวิจารณ์ว่าใช้ถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไปจนไม่สามารถระบุได้ว่าการกระทำใดบ้างที่จะถูกตีความว่าเข้าลักษณะดังกล่าว ส่วนการดำเนินการยุบพรรคการเมืองและผลของการยุบพรรคการเมืองนั้น ผู้ยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมืองได้ คือ พนักงานอัยการและต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเมื่อศาลฎีกาตัดสินยุบพรรคการเมืองแล้ว ศาลก็อาจสั่งห้ามผู้บริหารพรรคทำกิจกรรมทางการเมืองอีก 5 ปี

จากกรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น เข้มทองได้ถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งหมดซึ่งทำให้ได้ข้อสรุปว่า

*หนึ่ง* การยุบพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่ควรถูกใช้เป็นทางเลือกสุดท้าย ถ้าหากยังมีพ้อมีมาตรการอื่นที่พอจะใช้บังคับได้อยู่ ก็จะต้องลองหามาตรการอื่นมาใช้บังคับ

*สอง* การยุบพรรคการเมืองจะต้องนำไปสู่การรักษาสิทธิเสรีภาพ (นั่นคือ การยุบพรรคการเมืองที่จะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพถ้าหากยังดำรงอยู่) ไม่ใช่การยุบพรรคการเมืองนั้นกลายเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้น ก็ต้องถือว่าการยุบพรรคการเมืองนั้นเป็นการทำลายประชาธิปไตย

*สาม* การกระทำที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องพิจารณาจากความรุนแรงด้วย ซึ่งถ้าหากเป็นการดำเนินการเพื่อเรียกร้องให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี ย่อมไม่เพียงพอต่อการถือว่าเป็นเหตุแห่งการยุบพรรค และการกระทำนั้น จะต้องมึลักษณะเป็นการกระทำของพรรคการเมืองไม่ใช่การกระทำของสมาชิกพรรคการเมืองเพียงคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

*สี่* การบัญญัติเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองจะต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ หรือกว้างจนเกินไป

*ห้า* กระบวนการยุบพรรคจะต้องมีหลักประกันความเป็นธรรม คือ มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม และฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ยุบพรรคการเมืองจะต้องมีความน่าเชื่อถือ

## 6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงพรรคการเมือง ในประเด็นเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจาก การกระทำความผิด

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาและกรณีศึกษาต่างประเทศแล้ว รายงานวิจัยทั้งสองฉบับได้มีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดทั้งด้านการแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ดังนี้

### 1) การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นปัญหา

เมื่อพิจารณาถึงกรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดแล้ว เข้มทองได้เสนอว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองควรจะต้องเป็นเพราะเรื่องอุดมการณ์ หรือการจัดตั้งองค์กรและกิจกรรมที่ขัดแย้งกับอุดมการณ์พื้นฐานของประเทศไทย ดังนั้น การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองควรเหลือเพียงอย่างเดียว คือ การล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการกระทำที่ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ และควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน และไม่ควรมีการกำหนดให้ต้องมีเหตุอื่นที่จะทำให้เกิดการยุบพรรคการเมืองได้อีก ดังนั้น ควรตัดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 (3) และ (4) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 92 (4) ที่กำหนดให้อาจมีบทบัญญัติอื่นมากำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเพิ่มก็ได้

นอกจากนี้ ณรงค์เดชยังได้เสนอว่า ในส่วนของบทบัญญัติมาตรา 92 (2) ในปัจจุบันที่บัญญัติว่า “กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ควรตัดคำว่า “อันอาจ” ออก เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่ทำให้เกิดโอกาสตีความอย่างกว้างได้

ที่สำคัญ ในส่วนของผลการยุบพรรคการเมืองที่อาจทำให้เกิดการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค จะต้องมีการระบุเวลาที่ชัดเจนและแน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องเป็นระยะเวลาที่ได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล

### 2) การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ในส่วนนี้ เข้มทองได้เสนอให้แก้ไขโดยผู้บังคับใช้กฎหมายเองจะต้องเข้าใจหลักการประชาธิปไตยป้องกันตนเอง และเข้าใจข้อดีและข้อเสียของการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าใจกลไกในการยุบพรรคการเมืองและเข้าใจวัตถุประสงค์ของการใช้กลไกดังกล่าว นอกจากนี้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยการยุบพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังมากที่สุดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ที่สำคัญ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย จะต้องแจกแจงเหตุผลให้ชัดเจนถึงการกระทำความผิดโดยปราศจากข้อสงสัย





# เอกสารอ้างอิง

---

- Ashiagbor, Sefakor (2008) Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Selecting Candidates for Legislative Office, Washington DC: National Democratic Institute (NDI).
- Cross, William, Kening, Ofer, Pruyers, Scott and Rahat, Gideon (2016) The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective. London: McGill-Queen's University Press.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2001) "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework" Party Politics, 7 (3), pp. 297-322.
- เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. (2565). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 : ศึกษากรณีการยุบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการกระทำความผิด. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า)
- คเชนทร์ พันนума, "ปัญหาทางกฎหมายในการจัดตั้ง การสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง", วารสารวิจัย ราชภัฏกรุงเก่า ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2564.
- ชุตินันท์ ปราณีราษฎร์ และ นิธิตา ศิริพงศ์ทักษิณ. (2562). การเมืองในนโยบายประชานิยมประเทศไทย พ.ศ. 2544-2557. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 7 (5), 1363-1375.
- ไชยันต์ ไชยพร และ สติธร ธนานิธิโชติ, "ก่อนการแข่งขันจะเริ่ม : ไพรมารีโหวดกับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 18 ฉบับที่ 1, หน้า 5-32.
- ไชยันต์ ไชยพร, สติธร ธนานิธิโชติ และบุหพันธ์ อุดมอริยทรัพย์ (2563). ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย: ศึกษากรณีพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, “บทนิยามพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 6 วิทยาลัย ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, [http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11805&cat=4&typ=4&file=IS6D\\_610612.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11805&cat=4&typ=4&file=IS6D_610612.pdf)

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. (2554). แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ณัชชาภัทร อมรกุล, “รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา”: ผลของกฎหมายเพื่อ “การปฏิรูปพรรคการเมือง”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564).

ณัชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และฐิติกร สังข์แก้ว (2562). ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2557ก). กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และกระบวนการนโยบายสาธารณะ, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น. 8(1), 61-76.

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2557ข). ผลกระทบของการอุดหนุนระยะสั้นต่อการผลิตและการส่งออกข้าวของไทย. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2560). ระบอบประชาธิปไตยกับความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและการขยายตัวของนโยบายสวัสดิการสังคม: การทบทวนแนวคิดและกรณีศึกษาประเทศไทย, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น. 11(2), 240-253.

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์. (2564). หลากมิติหลายมุมมอง การกำหนดนโยบายพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

ธนภัทร ปัจฉิมม์. (2562). การศึกษาองค์ประกอบ ตัวชี้วัด และแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดสรรเงินทุนพัฒนาพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น, 16(1).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, (2555). แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ,กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, (2558). การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ปुरुวิชญ์ วัฒนสุข และ วีระ หวังสัจจะโชค (2564). ไป (ไม่) ถึงฝั่งฝัน: ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แนวคิด กรณีศึกษา และการนำมาใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์, ”กฎหมายพรรคการเมืองและผลกระทบต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพรรคการเมืองในประเทศไทย”วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย มหาวิทยาลัยบูรพา ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2557 ),หน้า 75-96.

- พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์. (2558). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบเงินสนับสนุน  
พรรคการเมืองในประเทศไทยและอินโดนีเซีย: นำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองหรือคอร์รัปชัน.  
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (2560, 30 พฤศจิกายน).  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 121 ก. หน้า 21-36.
- สตีธร ธนานิธิโชติ และ ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2561). ไพรมารีโหวต ความรู้ฉบับปูพื้น. กรุงเทพมหานคร :  
สถาบันพระปกเกล้า.
- สตีธร ธนานิธิโชติ, “พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง””,วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย มหาวิทยาลัย  
บูรพา ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2556 ),หน้า 117-146.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2564). คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง. สำนักกิจการพรรคการเมือง.  
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง: กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การจัดตั้งพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560” เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร.
- สุจิต บุญบงการ, (2552). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง พรรคการเมือง, นนทบุรี :  
สถาบันพระปกเกล้า.
- สุพิชญา ไชยวงศา. (2559). การศึกษาสภาพปัญหา การติดตามประเมินผล การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง  
ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสนีย์ คำสุข และ อเนก สุขดี , “ปัญหา อุปสรรคในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไทย ภายใต้กฎหมาย  
พรรคการเมือง พ.ศ. 2560”, Journal of Modern Learning Development ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 ประจำ  
เดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ 2564,
- อเนก สุขดี , “การเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองภายหลังการนำบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองของ  
กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 ไปปฏิบัติ”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564).
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และ ณัชชาภัทร อมรกุล (2564) การเงินพรรคการเมืองไทย: ข้อมูลการสำรวจและ  
ข้อเสนอแนะ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.







สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 02-141-9754 โทรสาร 02-143-8186  
[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



ISBN 978-616-476-312-8



9 786164 763128