

ปัญหาการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

Problems Regarding the Establishment of Political Parties under Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017)

พิมไหมทอง ศักดิพัฒน์โกดิน

Pimmaithong Sakdipatphokhin

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

E-mail: pimmaithong.99@gmail.com

Received March 5, 2024; Revised April 24, 2024; Accepted April 29, 2024

Abstract

Although the agglomeration to form a political party is considered a freedom according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017, the establishment of a political party must be carried out by the Organic Act on Political Parties B.E. 2017, which specifies the steps for organizing the political parties by gathering people with the same political ideology, having qualifications, and not having prohibited characteristics as specified by the law of the party to be established. In addition, important documents, such as scheduled budgets, are used to carry out operations as specified in the law. From studying the problems of political party formation under the Organic Act on Political Parties, B.E. 2017, it was found that the state has taken over and supervised the establishment of political parties quite strictly. For example, the requirement that political parties must have an initial capital of not less than one million baht for the benefit of the party's operations, mobilizing the full number of members within the period specified by law and jointly paying money to be the starting fund for the party, annual membership settings, the establishment of party branches in full accordance with the conditions of the law, etc. Even though political parties are not organizations that come to exercise state power or conduct business that may affect the peace and order of the people, for this reason, regulations that are obstacles should be relaxed for the establishment of political parties to support representative democracy to be sustainable.

Keywords: Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017); establishment; political party

บทคัดย่อ

แม้ว่าการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองถือเป็นเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่จะการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมือง ด้วยการรวบรวมบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดของพรรคที่จะจัดตั้งขึ้น เอกสารสำคัญที่ตามกำหนด งบประมาณที่ใช้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จากการศึกษาปัญหาการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 พบว่า รัฐได้เข้ามาควบคุมกำกับในการจัดตั้งพรรคการเมืองค่อนข้างเข้มงวด ได้แก่ การกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรค การระดมสมาชิกให้ครบตามจำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมพรรค การกำหนดค่าสมาชิกรายปี การจัดตั้งสาขาพรรคครบถ้วนตามเงื่อนไขของกฎหมาย เป็นต้น ทั้ง ที่พรรคการเมืองมิได้เป็นองค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย หรือประกอบธุรกิจที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงควรผ่อนคลายกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้มีความยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560; การจัดตั้ง; พรรคการเมือง

บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง ถือเป็นเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่สามารถกระทำได้ตามมาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นผลสำเร็จได้ ย่อมจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2566) ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การบริหารพรรคการเมืองซึ่งเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการคัดเลือกเพื่อส่งตัวแทนของพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำ หรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (Srimuangkanjana, 2018)

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งพรรคการเมืองมีขั้นตอนตามกฎหมายที่ค่อนข้างยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง ทั้งนี้ กว่าที่นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 17) ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนและดำเนินการอยู่ จำนวน 78 พรรค (ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2566)

ในฐานะที่ผู้เขียนมีประสบการณ์ในการที่มีส่วนร่วมจัดตั้งพรรคการเมือง และปัจจุบันเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง จึงขอเสนอปัญหาการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการจัดตั้งตามกฎหมายพรรคการเมืองของไทยต่อไป

ความหมายของพรรคการเมือง

หากพิจารณาความหมายของพรรคการเมือง ตามกฎหมายพรรคการเมืองของไทย แต่ละฉบับนับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก, ฉบับ พ.ศ. 2511, ฉบับ พ.ศ. 2517 และฉบับ พ.ศ. 2524 จะเห็นได้ว่ามีได้นิยามความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้แต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดบทนิยามพรรคการเมือง ไว้ในมาตรา 4 ความว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า “พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดตั้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้” แต่การนิยามดังกล่าวก็มิได้ช่วยเพิ่มความเข้าใจใด ๆ ในทางวิชาการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ว่า “คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็น พรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทนิยาม “พรรคการเมือง” ไว้อย่างชัดเจนดังนี้

“พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง

ดังจะเห็นได้ว่า การกำหนดนิยามของพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 สอดคล้องกับการนิยามของนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ได้แก่ วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ได้นิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า “คณะบุคคลที่รวบรวมกันเป็นองค์การ ตามแนวความคิดเห็นหรือหลักการบางอย่างที่เห็นพ้องต้องกัน เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและคัดเลือก บุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล” (Napasirikulkit & Rajabhatharak, 2020)

ด้าน Louis W. Goodman et al. ได้ให้นิยามของพรรคการเมือง (Political Parties) ไว้ว่า “องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น” (Goodman et al., 2019)

จึงสรุปได้ว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง คณะบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมืองทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเหมือนกันโดยมีการจัดตั้งเป็นองค์การ เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล

ลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมือง

หากพิจารณาลักษณะและองค์ประกอบของพรรคการเมือง จะเห็นว่ามีอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ต้องเป็นคณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยประกอบไปด้วยจำนวนพอสมควร และหากมีกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดจำนวนสมาชิกของพรรคขั้นต่ำ และการกระจายของจำนวนสมาชิกตามที่กำหนดเป็นตามที่กฎหมายพรรคการเมืองแต่ละประเทศกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองต้องมีการนำเสนอนโยบายที่แก้ไขปัญหา

และเป็นทางเลือกของประชาชน ซึ่งต้องประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่หลากหลายที่จะทราบถึงปัญหาของแต่ละพื้นที่หรือระดับภูมิภาค

ประการที่สอง ต้องเป็นคณะบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองและเศรษฐกิจไปในทางเดียวกัน

ประการที่สาม ต้องเป็นคณะบุคคลที่มีความต้องการให้นโยบายของพรรคสามารถขับเคลื่อนไปเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยหากพรรคของตนชนะการเลือกตั้ง และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมจะนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองย่อมที่จะนำนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชนมาเป็นนโยบายของรัฐบาล และหากมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) นโยบายของแต่ละพรรคก็จะนำมาปรับเพื่อประกอบเข้าเป็นนโยบายของรัฐบาล

และ ประการที่สี่ ต้องเป็นคณะบุคคลที่ดำเนินการไปตามวิถีทางประชาธิปไตย เนื่องจากพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคเพื่อแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆ โดยให้ประชาชนพิจารณาและตัดสินใจว่าจะเลือกบุคคลใดที่จะเป็นผู้แทนของเขาแล้ว และพรรคการเมืองใดควรจะเป็นรัฐบาลซึ่งเห็นได้ว่า การตัดสินใจในการให้ผู้ใดเป็นรัฐบาลโดยวิธีการเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามครรลองของระบบประชาธิปไตยทางผู้แทน

สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แต่เนื่องจากได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองเพื่อควบคุมกำกับให้พรรคการเมืองอยู่ในกรอบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การจะเป็นพรรคการเมืองได้หรือไม่ต้องขออนุญาตหรือทำการจดทะเบียนกับทางราชการ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางโครงสร้างและกลไกให้มีความเป็นระบบและมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค (Ngamniyom, 2018) เมื่อพรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนแล้ว ย่อมมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 20)

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองถือว่าเป็นองค์กรที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยและถือว่า โดยมีบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการนำเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ และคัดเลือกตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงรับเลือกตั้งในนามของพรรค ซึ่งการนำเสนอนโยบายและการคัดเลือกผู้สมัครลงรับเลือกตั้งนี้เป็นสิ่งสำคัญของพรรคการเมืองที่จะได้ตัวแทนของพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่การเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้านต่อไป

2. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เป็นการเชื่อมความต้องการของประชาชนต่อรัฐบาล โดยที่เป็นตัวกลางในการส่งผ่านความต้องการของประชาชนต่อรัฐบาล อันเป็นการช่วยให้เกิดการสื่อสารระหว่างประชาชนกับรัฐบาล (Phakapaswivat, 2003)

3. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง โดยแบ่งเป็นพรรคการเมืองสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกเป็นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลหรือพรรคร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ

ของรัฐบาล แล้วนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติผ่านการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนต่างๆ ที่พรรคการเมืองรับผิดชอบ ส่วนอีกฝ่ายเป็นพรรคฝ่ายค้านสามารถทำหน้าที่โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลให้พรรคฝ่ายรัฐบาลได้ใช้อำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนของประเทศ

4. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกพรรค โดยเฉพาะสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด อาทิ การอภิปรายและการลงมติในร่างกฎหมาย และเรื่องที่สำคัญซึ่งจะต้องทำตามตามที่พรรคกำหนด ซึ่งหน้าที่นี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสม ซึ่งรวมตัวของหลายพรรคการเมือง ถ้าหากฝ่ายรัฐบาลแพ้วโหวตในสภาในร่างกฎหมาย หรือการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจจะนำไปสู่การยุบสภาหรือเปลี่ยนรัฐบาลได้ (Pakeerut, 2012)

5. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการให้ความรู้ด้านการเมืองการปกครองแก่ประชาชน อันส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงเป็นผู้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการสร้างหลักประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับข้อมูลและมีส่วนร่วม (Participative Electorate) ในกระบวนการประชาธิปไตย (Rueanjaidee, 2018)

การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยบุคคลที่มีความประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมือง สามารถเริ่มดำเนินการได้ 2 วิธี โดยเริ่มจากการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อน หรือหากมีความพร้อมสามารถยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทันที มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

การเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมือง

ผู้แจ้งเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน จะยื่นคำขอแจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ก่อน แล้วดำเนินการรวบรวมผู้จัดตั้งพรรคการเมืองให้ได้จำนวน ไม่น้อยกว่า 500 คนก็ได้ แต่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับแจ้ง ถ้ามิได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้คำขอนั้นเป็นอันสิ้นผล กรณีคำขอแจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งให้ผู้แจ้งทราบ เพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนด หรือที่ขยายให้ เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือครบถ้วนให้คำขอนั้นเป็นอันสิ้นผล ทั้งนี้ คำขอแจ้งนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยชื่อ ชื่อย่อ ภาพ เครื่องหมายของพรรคการเมือง

การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง

การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้บุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน อาจร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ได้แก่ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทย มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี เป็นต้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 9) รวมทั้งกำหนดลักษณะ

ต้องห้ามไว้อีกด้วย ได้แก่ ดิทยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นต้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 9)

ดังจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดจำนวนและคุณสมบัติของผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียดยิ่งกว่าผู้ก่อตั้งบริษัทจำกัด ย่อมทำให้การขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีความยุ่งยาก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ร่วมกันจัดตั้งอย่างละเอียด

ขั้นตอนการขอจัดตั้งพรรคการเมือง

1. การจัดให้มีการประชุมร่วมกันก่อนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรค

ผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกัน โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 250 คน เพื่อกำหนดชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง นโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมือง เลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เสร็จญักพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ในส่วนของชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง ต้องไม่มีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นการครอบงำหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ซ้ำ พ้อง หรือคล้ายคลึงกับ พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์หรือพระนามของพระราชวงศ์ หรือที่มุ่งหมายให้หมายถึงพระมหากษัตริย์ หรือพระราชวงศ์ และต้องไม่ซ้ำ พ้อง หรือคล้ายคลึงกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง ที่จดทะเบียนหรือที่ยื่นขอจดทะเบียนอยู่ก่อนแล้ว หรือของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและยังไม่พ้น 20 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ หรือของพรรคการเมืองที่มีผู้แจ้งเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 10)

ทั้งนี้ ในการประชุมของผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง จะต้องมีการจัดทำบันทึกการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร และมติของที่ประชุมให้เป็นไปตามเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม โดยผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ซึ่งต้องทำโดยเปิดเผยและไม่สามารถลงคะแนนแทนกันได้ และที่สำคัญก่อนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองกฎหมายยังได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนจะต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่า 1,000 บาท แต่ต้องไม่เกินคนละ 50,000 บาท (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 9)

ดังจะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดทุนประเดิมไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท ซึ่งถือเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ทำให้เห็นว่าผู้ที่เข้ามาก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมต้องมีฐานะทางการเงินที่ดีเท่านั้นจึงจะตั้งพรรคการเมืองได้

2. การยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

ในการยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 11 ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน และ

ลายมือชื่อของผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคน หนังสือแสดงเจตจำนงเป็นผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง สำเนาบัญชีธนาคารพาณิชย์แสดงจำนวนทุนประเดิมของผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง เป็นต้น

3. การพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมือง

1) ในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบแล้วเห็นว่า คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และเอกสารหลักฐานที่ยื่นมีความถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการแก้ไขหรือยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน นายทะเบียนพรรคการเมืองจะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และนายทะเบียนพรรคการเมืองจะแจ้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 17 วรรคสอง)

2) หากปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับพรรคการเมืองที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นายทะเบียนพรรคการเมืองจะรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และแจ้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ ในระหว่างนี้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไขหรือยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน พรรคการเมืองนั้นเป็นอันสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 17 วรรคสาม)

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางการเมือง โดยกฎหมายเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ และกีดกันมิให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่ายทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ

1) ปัญหาการระดมทุนเพิ่มเติมในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 9 ได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีทุนเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนเพิ่มเติมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาท แต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ยากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจเฉพาะด้านและมีความประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีนโยบายเฉพาะทางที่อยู่ในความสนใจภายในกลุ่มของตน ได้แก่ พรรคการเมืองที่มีนโยบายทางการเมืองที่สนับสนุนการงดใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายเชิงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น หากกลุ่มบุคคลมีเจตจำนงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวยในการร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนเพิ่มเติมพรรคที่มีจำนวนมากตามที่กฎหมายกำหนดย่อมจะเป็นอุปสรรคในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย

2) ปัญหาเกี่ยวกับการระดมสมาชิกให้ครบตามจำนวนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 6 และ 7 ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน ร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้ รวมทั้งต้องประชุมร่วมกันโดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 250 คน เพื่อดำเนินการในการกำหนดชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง และข้อบังคับ รวมทั้งเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหนรัญญิพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง เป็นต้น

โดยการมาประชุมดังกล่าวของสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งต้องมีจำนวนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวย่อมต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนไม่น้อยรวมทั้งจัดทำเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้องดังจะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากกว่าจะจัดตั้งพรรคการเมือง

3) ปัญหาเกี่ยวกับค่าบำรุงพรรคการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 13(15) ในเรื่องเกี่ยวกับข้อบังคับพรรคการเมือง ในส่วนเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท โดยในการจัดตั้งพรรคการเมืองดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับสมาชิกพรรครวมทั้งค่าสมาชิกในปีแรกคนละ 50 บาท หรือในปีถัดไปไม่น้อยกว่าปีละ 100 บาท หรือไม่น้อยกว่า 2,000 บาท (ตลอดชีพ) และหากสมาชิกของพรรคการเมืองไม่จ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองติดต่อกันสองปี ก็จะมีสิทธิสมาชิกภาพของพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่า การจ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองมีผลต่อสมาชิกภาพของพรรคการเมือง และเป็นผลให้พรรคการเมืองต้องรายงานสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นที่มีความยุ่งยากกว่าการแจ้งจำนวนผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัด

นอกจากนี้ การต้องกำหนดให้ต้องค่าบำรุงพรรคการเมืองส่งผลกระทบต่อปัญหาความไม่พร้อมของสมาชิกพรรคที่จะต้องชำระค่าบำรุงพรรคตามที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนด

2. ปัญหาการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมือง

การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองส่วนใหญ่ริเริ่มโดยกลุ่มคนที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัวหรือโดยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองซึ่งมีฐานเสียงในพื้นที่ เช่น กรรมการบริหารพรรค เป็นต้น มาร่วมประชุมจัดตั้งสาขา

พรรคและเลือกกรรมการสาขาพรรคเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยสาขาพรรคที่จัดตั้งขึ้นแล้วแต่มีความมุ่งหวังที่ผู้สมัครของพรรคคนจะได้รับเลือกตั้งและมักจะตั้งสำนักงานสาขาพรรคอยู่ในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำคัญของแต่ละพรรค

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสาขาพรรคมักจะมีอุปสรรคด้านงบประมาณ กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อให้ได้สมาชิกพรรคในพื้นที่ที่จะจัดตั้งสาขาพรรคแล้วแต่ต้องใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น เช่น ค่าบำรุงพรรคการเมืองที่สมาชิกจะต้องชำระตามที่กฎหมายกำหนด ทุนประเดิมพรรคการเมืองและยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งสาขาพรรคของพรรคการเมืองขนาดกลางและสาขาพรรคของพรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร ได้แก่ การจัดหาคนเข้าเป็นสมาชิกพรรคหายาก ซึ่งปัญหาอุปสรรคดังกล่าวมีความแตกต่างกันระหว่างสาขาพรรคของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็ก กล่าวคือ สำหรับสาขาพรรคของพรรคการเมืองขนาดใหญ่จะเห็นได้ว่าการจัดหาคนเข้าเป็นสมาชิกพรรคก็สามารถดำเนินการได้สะดวก มีปัญหาอุปสรรคไม่มาก แต่สำหรับสาขาพรรคของพรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็กซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่มักประสบปัญหาอุปสรรคในการจัดหาคนให้เข้าเป็นสมาชิกพรรคค่อนข้างมาก เพราะนอกจากความไม่มีชื่อเสียงของพรรคและผู้ก่อตั้งพรรคแล้วยังมีปัญหาอุปสรรคด้านค่าบำรุงพรรคการเมืองที่ผู้สมัครเป็นสมาชิกต้องชำระอีกส่วนหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาสมาชิกพรรคซ้ำซ้อนกับพรรคการเมืองอื่น กล่าวคือ สมาชิกของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดทับซ้อนกับสมาชิกของสาขาพรรคในพื้นที่ และการเป็นสมาชิกหลายพรรคในเวลาเดียวกัน

ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

จากการศึกษาปัญหาการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรกำหนดระดมทุนประเดิมในการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้มีจำนวนน้อยลงจากต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท ให้มีทุนประเดิมลดลงไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท
2. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรจะพิจารณาออกประกาศเพื่อยกเว้นการเก็บเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกของการเป็นสมาชิกพรรค ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของพรรค รวมทั้งพรรคการเมืองเองควรที่ยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในระยะแรกเข้าแก่สมาชิกพรรคซึ่งเป็นผู้ที่มีความศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรค
3. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเป็นธรรม และควรมีการจัดสรรเงินทุนบางส่วนเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

References

Goodman, L.W., Leogrande, W.M., Forman, J.M., & Sharpe, K. (2019). *Political Parties and Democracy in Central America*. Routledge.

- Napasirikulkit, W., & Rajabhatharak, S. (2020). *Political Parties and Interest Groups* (11th ed.). Ramkhamhaeng University.
- Ngamniyom, W. (2016). *The Legal Status of Political Parties in Representative Democracy: Historical and Comparative Law Studies*[Master's thesis, Thammasat University].
https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601032088_4153_6281.pdf
- Pakeerut, W. (2012). *Roles and Duties of Members Parliament in Maintaining Discipline of Political Parties and Performing Duties as a Representative of the People*. Institute of Constitutional Studies, Office of the State Constitutional Court.
- Phakapaswiwat, S. (2003). "Thai Political Parties" in *Political Parties in Southeast Asia: A Specific Study Indonesia, Philippines, Thailand and Malaysia*, (Sida Sonsri, editor). Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Rueanjaidee, P. (2018). *Law on the Political Party System*. Ramkhamhaeng University.
- Srimuangkanchana, C. (2018). *Establishment of Political Parties According to the Organic Act on Political Parties B.E. 2017*. Academic Bureau, Secretariat of the House of Representatives.