

หลักนิติธรรมกับพรรคการเมือง

นายอนุฤทธิ์ เกิดสินธุ์ชัย
กรรมการผู้จัดการ
บริษัท วงษ์สยามก่อสร้าง จำกัด

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) ศาลรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อ “หลักนิติธรรมกับพรรคการเมือง” เนื่องจากหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักสากลที่ในแวดวงวิชาการทางนิติศาสตร์ได้นำมาใช้มากในปัจจุบัน แม้กระทั่งศาลรัฐธรรมนูญไทยเองได้มีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหรือไม่ ผู้เขียนได้แบ่งการนำเสนอ ออกเป็น 4 ส่วนคือ หลักนิติธรรม พรรคการเมือง และวิเคราะห์หลักนิติธรรมกับพรรคการเมืองและข้อเสนอแนะ

1. หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีนักวิชาการทางกฎหมายที่ได้ให้ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่สำคัญ ดังนี้

1.1 A.V. Dicey ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษ ได้เขียนหนังสือชื่อ Introduction to the study of the law of the Constitution ในปลายศตวรรษที่ 19 โดยกล่าวว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ

- 1) หลักความสูงสุดของกฎหมาย
- 2) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย
- 3) หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

1.2 ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชน ได้กล่าวว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก 4 ประการ คือ

- 1) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ต้องมีสมมติฐานสารบัญญัติคือว่ากฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural rule of law) ถือว่าการใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจและใช้อำนาจภายในขอบเขต
- 3) องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional rule of law) ถือว่าต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย
- 4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย คือว่าการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องไปตามหลักนิติธรรม

2. พรรคการเมือง (The Political Party)

2.1 ความหมายของพรรคการเมือง

ในสังคมการเมืองจะมีกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายๆ กัน หรือมีอุดมคติทางการเมืองในแนวทางเดียวกันรวมตัวกันเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ หรือเพื่อมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ก็คือ พรรคการเมือง (Political Party) นั่นเอง

วิสุทธิ์ โปธิ์แทน¹ ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่าหมายถึง กลุ่มบางคนที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน รวมกันจัดตั้งเป็นรากฐานที่มีการจัดองค์กรที่แน่นอนชัดเจนมีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญในการปกครองและบริหารประเทศในด้านต่างๆ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยายามเข้าไปมีหรือมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ

ทินพันธ์ นาคะตะ ให้ความหมายพรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและในการบริหารประเทศ ด้วยการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือเสียงข้างมากในรัฐสภา²

Carl J. Fredrich ให้ความหมายพรรคการเมือง คือ การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่มั่นคงเพื่อการเป็นรัฐบาล และเพื่อรักษาฐานอำนาจของการเป็นรัฐบาล³

Herman Finer ให้ความหมายพรรคการเมือง คือ การตกลงร่วมใจกันของบุคคลต่างเกี่ยวกับหลักการปกครองของรัฐนั้นๆ เพื่อนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผล⁴

Austin Ranney and Winmore Kendall ให้ความหมายพรรคการเมือง คือ การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายเพื่อชัยชนะของการเลือกตั้งในการเป็นรัฐบาล⁵

Roy c. Macridis ให้ความหมายพรรคการเมือง คือ การร่วมกันของประชาชนเพื่อการสานประโยชน์ในการจัดตั้งรัฐบาล⁶

¹วิสุทธิ์ โปธิ์แทน. (2544). "การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย" สถาบันพระปกเกล้า.อาคารศูนย์สัมมนาชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี.

²ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). ประชาธิปไตยไทย, ห้างหุ้นส่วนสหขายสื่อและการพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า 141.

³วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. (2544). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, VJ. Printing, กรุงเทพฯ, หน้า 381.

⁴อ้างแล้ว., หน้า 381.

⁵อ้างแล้ว., หน้า 381.

⁶อ้างแล้ว., หน้า 381. 6

Edmund Burke ได้เขียนไว้ใน Thoughts on the Cause of the Present Discontents เมื่อปี 1770 ว่า “พรรคการเมืองคือสมาคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคนเพื่อส่งเสริมให้มีความมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของชาติ ภายใต้กฎเกณฑ์เฉพาะที่คนเหล่านั้นเห็นชอบร่วมกัน⁷

Leon D. Epstein ให้ความเห็นเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ใน Political in western Democracies, (New Brunswick, N.J.: Transaction, 1979), P.9 ว่า “...เป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรแบบหลวม ๆ มุ่งหาตำแหน่งต่างๆ ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้ง⁸

คำจารึกที่อนุสาวรีย์แห่งเมือง Delaware มีว่า “พรรคการเมืองหมายถึงองค์กรทางการเมืองใดๆ ที่เลือกคณะกรรมการมลรัฐ (state committee) หรือพนักงานประจำคณะกรรมการมลรัฐ โดยที่ประชุมใหญ่แห่งมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่เลือกมาจากแต่ละเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคจะต้องมีการลงทะเบียนสมาชิกพรรครวมทั้งมีการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับเลือกเป็นคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี หรือเสนอชื่อผู้ที่สมควรเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ ในการเลือกตั้งทั่วไป⁹

ถ้าวิเคราะห์ตามความหมายนี้ จะเห็นว่า พรรคการเมืองจะแตกต่างจากกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไป คือ กลุ่มอื่นๆ จะมีความสำคัญทางการเมืองในลักษณะผลักดันหรือเรียกร้อง แต่พรรคการเมืองจะมุ่งเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยตรง ส่วนการจะเข้าสู่อำนาจได้หรือไม่ นั้น ขึ้นอยู่กับกลไกของระบบการเมืองเป็นประการสำคัญ เพราะถ้าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกของพรรคการเมืองก็จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ถ้าเป็นการปกครองในระบอบเผด็จการ รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญมากในระบบการเมือง เพราะเป็นตัวกำหนดให้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีแบบแผนที่แน่นอน นอกจากนี้ ยังเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนอีกด้วย กล่าวโดยสรุปตามความหมายของพรรคการเมืองดังกล่าว พรรคการเมืองดังกล่าว พรรคการเมืองจึงมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.1.1 ต้องมีคณะบุคคลหรือสมาคม มีการจัดสรรเป็นองค์กร การรวมกันเป็นคณะบุคคลนั้นไม่ใช่จะเป็นพรรคการเมืองเสมอไป เพียงแต่บุคคลหลายๆ คนเผชิญความเห็นตรงกัน ในหลักการบางอย่าง หาได้ให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพรรคการเมืองไปด้วยไม่ ถ้าไม่มีการจัดสรรเป็นองค์กร นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังเป็นองค์กรที่ตั้งด้วยความมุ่งหมายที่จะเป็นองค์กรอย่างถาวร ไม่ใช่ชั่วคราวที่ปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอกเป็นรูปร่างสมาคม

2.1.2 ต้องมีความคิดเห็นในนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางตรงกัน เพราะเป็นการยากที่บุคคลแต่ละคนจะมีความเห็นตรงกันในทุกแง่ทุกมุม ฉะนั้น บุคคลจึงต้องสละความคิดเห็นขัดแย้งปลีกย่อยเสีย และรวบรวมกันเป็นพรรคการเมือง ในเมื่อมีความคิดเห็น

⁷ Frank J. Sorauf. Party Politics in America, Canada, Little, Brown & Company Limited, p.7.

⁸ Ibid. p.7.

⁹ Ibid. p.7.

ในแนวทางใหญ่ๆ ตรงกัน ข้อนี้ทำให้พรรคการเมืองแตกต่างกับสมาคมธรรมดา เพราะสมาคมไม่ได้ตกลงกันในนโยบายทั่วไปทางการเมือง แต่ประสงค์จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น

2.1.3 ต้องมีความมุ่งหมายในการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้มีโอกาสเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล คือ เมื่อสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน พรรคการเมืองนั้นจะต้องเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และผู้นำของพรรคการเมืองก็จะได้เป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อไป เมื่อมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นก็สามารถที่จะนำความคิดเห็นหรือนโยบายทางการเมืองของตนไปใช้ในการบริหารประเทศ

พรรคการเมืองอาจมีหลายรูปแบบ เช่น ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือพรรคเด่นพรรคเดียว ได้แก่ ประเทศจีน หรือระบบพรรคการเมืองเด่นสองพรรค ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือระบบพรรคการเมืองระบบหลายพรรค ได้แก่ ประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

2.2 องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองโดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบที่จำเป็น ดังนี้

2.2.1 ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง และบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

2.2.2 สถานที่และอุปกรณ์ หมายถึง สถานที่ตั้งพรรคการเมือง และอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในกิจการของพรรคการเมือง

2.2.3 โครงสร้างของพรรคการเมือง หมายถึง การจัดแบ่งโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมืองว่าจะแบ่งอย่างไร เช่น ต้องจัดให้มีสำนักงานเลขาธิการพรรค มีคณะกรรมการบริหารมีฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ ฯลฯ เป็นต้น

2.2.4 ระเบียบและข้อบังคับของพรรค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคิดอุดมคติของพรรคตลอดจนนโยบายของพรรค ซึ่งเป็นการผูกพันบุคลากรในพรรคไว้อย่างมั่นคง

2.3 การกำเนิดพรรคการเมือง

2.3.1 หยุด แสงอุทัย เห็นว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากเหตุการณ์สำคัญๆ 3 ประการ คือ

1) เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของหมู่ชนซึ่งมีต่อบุคลิกลักษณะของผู้นำ คือ บุคคลซึ่งชนหมู่หนึ่งหรือคณะหนึ่งยกย่องโดยความสมัครใจให้เป็นหัวหน้า เพราะเชื่อมั่นในคุณวุฒิ วิชาความรู้ ความสามารถและบุคลิกลักษณะของผู้นำ ความสัมพันธ์ของหมู่ชนต่อบุคลิกลักษณะของผู้นำในลักษณะที่ว่า ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนชอบในเขตเลือกตั้งของตน โดยนิยมในตัวบุคคลนั้นหรือนิยมในความคิดหรือลัทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น และยกย่องให้เขาเป็นหัวหน้า และโดยความนิยมในตัวบุคคลนี้ จึงได้เกิดมีพรรคการเมืองขึ้น

2) เกิดขึ้นจากความปรารถนาดีที่จะให้จุดประสงค์อันใดอันหนึ่ง หรือผลประโยชน์อันใดอันหนึ่งสำเร็จผลอย่างแน่นอน เช่น กรณีกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน

3) เกิดจากความผูกพันอยู่กับความคิดเห็นอันใดอันหนึ่ง ซึ่งความเห็นอันนี้อาจจะเป็นความคิดเห็นที่เกี่ยวกับรัฐ สังคม ศาสนา

2.3.2 ทฤษฎีการกำเนิดพรรคการเมือง ได้แก่

1) ทฤษฎีทางจิตวิทยา ทฤษฎีนี้อธิบายในลักษณะจิตวิทยาของมนุษย์ในแง่ของความรู้สึกนึกคิดแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองในแนวคิดที่แตกต่างกัน

2) ทฤษฎีทางเศรษฐกิจและสังคม ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามูลฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดพรรคการเมืองก็คือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

3) ทฤษฎีอุดมคติ ทฤษฎีนี้เชื่อว่าคุณลักษณะพิเศษของมนุษย์ก็คือความคิดสร้างสรรค์ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงก่อเกิดมาจากแนวความคิดของกลุ่มคนที่มารวมกันตามปรัชญาหรืออุดมคติของสมาชิกส่วนใหญ่

4) ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กร ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าพรรคการเมืองมาจากการรวมกลุ่มของบุคคลเนื่องมาจากมีผู้นำในทางการเมือง และในการรวมกันจัดตั้งองค์กรทางการเมืองนั้น ก็จะมีการกำหนดตำแหน่งของสมาชิกเพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล

5) ทฤษฎีรัฐสภา ทฤษฎีนี้เกิดจากแนวความคิดของโมริซ ดูแวร์แยร์นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่าก่อเกิดพรรคการเมือง ก่อเกิดด้วยกัน 2 ทาง การก่อเกิดพรรคการเมืองในรัฐสภา และการก่อเกิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา

6) ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน ทฤษฎีนี้ได้กล่าวเน้นถึงการก่อเกิดพรรคการเมืองว่าสืบเนื่องมาจากการรวมตัวเป็นก๊กหรือเป็นคณะ หรือสโมสรทางการเมือง หรือคณะบุคคลเหล่านี้ได้กลายมาเป็นพรรคการเมือง

7) ทฤษฎีว่าด้วยประวัติศาสตร์และสถานการณ์ ทฤษฎีนี้กล่าวว่าพรรคการเมืองเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ต่างๆ ได้แก่ วิกฤตการณ์สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจ วิกฤตการณ์ในการรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือวิกฤตการณ์อันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง

8) ทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการ ทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการนี้ มุ่งเน้นเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน โดยมีการพัฒนาความสำนึกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อาจจะกระทำโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง การศาสนา เศรษฐศาสตร์หรือสังคมพรรคการเมืองต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการสนับสนุนผู้นำที่มีอำนาจอยู่แล้วให้เป็นรัฐบาลอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

โดยทั่วไปพรรคการเมืองจะมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญๆ หลายประการ เช่น เป็นตัวแทนประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ให้ความรู้ทางด้านการเมืองการปกครองและรายงานเรื่องราวต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลได้ทราบ สรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีความรู้ความสามารถเพื่อจัดตั้งรัฐบาล และมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน

พรรคการเมืองที่พัฒนาแล้ว จะมีบทบาทหน้าที่หลักๆ เช่น ให้การศึกษาทางการเมืองกระตุ้นเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดนโยบายหลักที่สำคัญเพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครอง

และบริหารประเทศ และเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน ให้เกิดความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือในการทำงานในสังคมร่วมกัน กล่าวโดยสรุปแล้ว พรรคการเมืองมีอำนาจและหน้าที่สำคัญ ดังนี้

1) การส่งตัวแทนเข้ารับสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองช่วยคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจากจำนวนผู้สนใจการเมืองหลายๆ คน พรรคการเมืองที่มีชื่อเสียง และมีแนวโน้มในการชนะการเลือกตั้งมักมีผู้สนใจสมัครเข้าเป็นตัวแทนของพรรคกันมาก จนพรรคจะต้องทำการคัดเลือกกว่าควรส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบุคคลนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในความเห็นของพรรคการเมือง

2) ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มองเห็นความสำคัญของตนเองในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีส่วนร่วมในทางการเมืองการให้การศึกษาทางการเมืองอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายของพรรคในด้านต่างๆ ผ่านทางสื่อมวลชน อาทิเช่น การอภิปราย การบรรยายตามที่ต่างๆ การอภิปรายหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องสอนให้ประชาชนรู้สึกความรับผิดชอบทางการเมือง และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเอาใจใส่ออกเสียงในเวลาเลือกตั้ง

3) สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย คุณสมบัติของผู้ที่สมควรเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมาก เพราะเข้าต้องทำหน้าที่เข้าไปรักษาผลประโยชน์ของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ การสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพมีคุณสมบัติที่เหมาะสมนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง เมื่อถึงวันเลือกตั้งประชาชนจึงสามารถเลือกพรรคโดยคำนึงถึงนโยบายพรรคมากกว่าตัวผู้สมัคร

4) ประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ จะมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบายสาธารณะ เช่น การนัดหยุดงานของสหภาพแรงงาน การเดินขบวนประท้วงของกลุ่มเกษตรกรและนักศึกษา เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลทำตามข้อเรียกร้อง แต่กลุ่มผู้สูญเสียผลประโยชน์ เช่น กลุ่มนายจ้างไม่ยินยอม เพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ในกรณีนี้รัฐบาลจะรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยการเสนอให้มีกฎหมายแรงงานที่ดีแล้วให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์และความพอใจกับกลุ่มต่างๆ และเป็นการลดความตึงเครียดทางการเมืองอีกทางหนึ่ง

5) การระดมสรรพกำลังทางการเมือง พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเมืองเพราะเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนที่มีความคิดสร้างสรรค์ทางด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม ในแนวทางกว้างๆ ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่างๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองเรียกร้องและรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อนำมาบริหารประเทศในกรณีที่ป็นรัฐบาล

6) หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อย และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็จะทำหน้าที่ฝ่ายค้านซึ่งถือว่ามีค่าอย่างมากในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำหน้าที่เป็นเสมือนกระจกเงาของรัฐบาล คอยท้วงติง

คัดค้านหรือยับยั้งมิให้รัฐบาลกระทำการเกินขอบเขต หรือกระทำการที่เป็นผลร้ายต่อประเทศชาติ คอยควบคุมให้รัฐบาลทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐบาล

7) เป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์และสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพมากมาย ฉะนั้นโอกาสที่จะทำให้เกิดความขัดแย้ง จึงมีอยู่เสมอ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เสมือนเวทีของสมาชิกต่างๆ ของพรรคที่จะระบายความอัดอั้นตันใจของตนหรือของกลุ่มเพื่อนำไปสู่การตกลงกันด้วยสันติวิธี ก่อนที่จะนำไปสู่การต่างไปอภิปรายในสภา สมาชิกของพรรค รวมทั้งระหว่างพรรคต่อประชาชน

8) รั้งกับพรรคการเมือง หมายถึง การผสมผสานหรือการสร้างชาติ พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการผสมผสานความแตกต่างในเรื่องเผ่าพันธุ์ ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นฐาน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่ประสานความแตกต่างของสมาชิกในประชาคมทางการเมือง

9) พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นสถาบันสำคัญที่ฝึกความชำนาญในทางการเมืองการต่อรองความอดทนอดกลั้น การพยายามใช้เหตุผลและวิทยาการเพื่อแจกแจงทรัพยากร ให้เป็นประโยชน์ ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมจึงมีโอกาสในการฝึกฝนทักษะ ในขณะที่เดียวกันจากกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ จะนำไปสู่การเลือกสรรผู้นำทางการเมืองไปในตัว เพราะผู้เป็นผู้นำทางการเมืองจะปรากฏตัวขึ้นจากกระบวนการต่างๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

2.5 ความเป็นสถาบันทางการเมือง

2.5.1 ทฤษฎีความเป็นสถาบันทางการเมือง Samuel P. Huntington เห็นว่า พรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันทางการเมืองได้จะต้องลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1) มีความสามารถในการปรับตัว ซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำที่ไม่ขัดแย้งไม่ทำให้พรรคพังทลาย และมีภารกิจที่ทำได้อย่างต่อเนื่อง

2) มีความสลับซับซ้อนอย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายถึง การมีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแยกแยะและมีบุคคลกรที่ชำนาญงานเข้าทำหน้าที่อย่างประสานงานกัน

3) ความเป็นตัวของตัวเอง หรือมีอำนาจของตัวเอง ที่สามารถตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่ใช่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือสถาบันภายนอกอื่นๆ

4) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มหรือมวลสมาชิก ซึ่งมีได้หมายความว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไม่ได้ แต่ถ้าหากมีความเห็นที่แตกต่างกันก็สามารถหาข้อสรุปร่วมกันสามารถหาข้อยุติและดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างแข็งขันในวิธีการและเป้าหมายร่วมกัน โดยไม่ทะเลาะกันถึงขนาดทำให้พรรคแตก

2.5.2 การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ กระบวนการการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันพรรคการเมือง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1) การที่พรรคการเมืองแบ่งฝักฝ่าย เป็นขั้นแรกของการพัฒนาการของพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองเองอยู่ในระดับต่ำ การเมืองยัง คงสภาพความเป็นกิจกรรมของคนส่วนน้อยที่แข่งขันกันเพื่อ

เป้าหมายของตน พรรคการเมืองยังคงมีสภาพความเป็นกิจกรรมของคนส่วนน้อยที่แข่งขันกันเพื่อเป้าหมายของตน พรรคการเมืองยังคงมีความสำคัญน้อยต่อการเลือกตั้ง บทบาททางการเมืองลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่ยึดติดกับตัวผู้นำ ก่อให้เกิดผู้นำเผด็จการและนำมาซึ่งการรัฐประหาร เกิดการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรง

2) การที่พรรคการเมืองแบ่งเป็นขั้วทางการเมือง เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง กล่าวคือ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนขยายตัวขึ้นกลุ่มพลังทางสังคมเริ่มมีบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบกับกลุ่มพลังทางสังคม หรือกลุ่มฝักฝ่ายทางการเมืองที่เคยมีมารวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองใหญ่ ส่งผลให้พรรคการเมืองขยายตัวออกไป การจับขั้วทางการเมือง เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในวิวัฒนาการของระบบทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการเมืองสามารถผ่านยุคของผู้นำอำนาจเผด็จการ หรือผ่านกลุ่มฝักฝ่ายนักการเมืองมาแล้ว พรรคที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ หรือผลประโยชน์คล้ายคลึงกันจะจับขั้วกันเป็นพันธมิตร หรือยุบตัวรวมกัน ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่มีพรรคใหญ่ พรรคเล็กขึ้นชัดเจน

3) การที่พรรคการเมืองมีการขยายตัว เป็นขั้นตอนที่เกิดพรรคการเมืองบางพรรคที่เข้มแข็งสามารถที่จะสร้างการยอมรับจากประชาชนในวงกว้างได้โดยอาศัยกลไกและระบบภายในพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นและสำนึกที่จะสร้างพรรคให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อนำไปสู่ชัยชนะทางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มมีการขยายตัวทางด้านองค์กร สำนักงาน สมาชิก และสาขาพรรคมากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดจนมีผู้สนับสนุนมากขึ้นด้วย การขยายตัวทางการเมืองนี้เป็นห้วงเวลาที่พรรคการเมืองที่เข้มแข็งปรากฏตัวต่อสังคมมวลชนอย่างกว้างขวาง

4) การพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ หรือการที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน เมื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวอย่างกว้างขวางส่งผลให้ระบบการเมืองพัฒนาบรรดากลุ่มการเมืองถูกกำหนดให้เข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามกติกาที่ระบบการเมืองกำหนดไว้ สภาพการพัฒนาของระบบการเมืองนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองขึ้นมา

3. วิเคราะห์หลักนิติธรรมกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็งได้ต้องยึดหลักนิติธรรมมาเป็นแนวทางการปฏิบัติทั้งทางด้านการพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง การพัฒนาสถาบันการเมือง การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง และการสนับสนุนการเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

3.1 การพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology Development)
ของพรรคการเมือง กล่าวคือ อุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหัวใจและฐานรากของการพัฒนาประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะต้องมีการเกิดจากอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันของผู้เริ่มจัดตั้งและสมาชิกของพรรคการเมือง เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายของพรรคและนำเสนอทางเลือกต่อประชาชน ดังนั้น การพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองควรดำเนินการ คือ

- ทั่วไป
- (1) สร้างจิตสำนึกสาธารณะทางการเมืองให้กับสมาชิกพรรคและประชาชน
 - (2) สร้างเครือข่ายประชาธิปไตยโดยเริ่มต้นจากฐานราก คือ เยาวชนประชาธิปไตย เปรียบเสมือนการปลูกต้นไม้ประชาธิปไตย
 - (3) สร้างแบบอย่างที่ดีในการดำเนินกิจการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยยึดมั่นในอุดมการณ์ของพรรคตนเอง
 - (4) ปรับทัศนคติ แนวคิด และค่านิยม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของสมาชิกพรรคการเมือง และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งด้วยวิธีสมานฉันท์
 - (5) รณรงค์กิจกรรมทางการเมืองเพื่อแสดงพลังโดยวิธีการสื่อให้ประชาชนได้เห็นความยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคอย่างต่อเนื่อง

3.2 การพัฒนาสถาบันทางการเมือง (Political Institute Development)
ของพรรคการเมือง กล่าวคือ พัฒนาโครงสร้างองค์กรพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ คือ

- (1) จัดองค์กรของพรรคให้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองแห่งปวงชน (Mass Party) โดยมีระบบเชื่อมโยง ประสานการสนับสนุนทางวิชาการตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ
- (2) ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองของตนเองที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ
- (3) มีภาคเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่ช่วยสนับสนุนพรรคอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) มีระบบการกระจายอำนาจและมอบอำนาจของสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครไปสู่สาขาพรรคต่างๆ ทั่วประเทศ
- (5) ศึกษาวิจัยการเมืองไทยเพื่อนำไปสู่ทิศทางการปรับนโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมืองในอนาคตโดยเน้นการมีส่วนร่วมโดยวิธีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing)

3.3 การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture Development)
ของพรรคการเมือง กล่าวคือ พัฒนาพรรคการเมืองให้มีพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behaviour) ที่ถูกต้องภายใต้หลักนิติธรรม คือ

- (1) การเคารพในกฎหมาย กฎ ข้อบังคับพรรคอย่างเคร่งครัด
- (2) มีวินัยทางการเมืองโดยยึดมั่นใน Spirit ทางการเมือง
- (3) ยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนเพื่อสร้างแบบอย่างที่ดีในบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm)
- (4) ให้ความสำคัญกับกระบวนการนิติบัญญัติเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (5) สร้างค่านิยมทางสังคม (Social Value) ใหม่ โดยให้ประชาชนเล็งเห็นคุณค่าของตนอยู่ที่ผลของงาน ไม่ใช่อยู่ที่ชาติตระกูล หรือสถานะความร่ำรวย

3.4 ด้านการสนับสนุนการเงินของพรรคการเมือง

3.4.1 การอุดหนุนเงินโดยรัฐ กล่าวคือ การจัดสรรเงินให้พรรคการเมือง ควรให้ความสำคัญกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจำนวนคะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างละ ร้อยละ 35 ควรเพิ่มเป็นอย่างละร้อยละ 40 ส่วนการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกพรรคและสาขาพรรคการเมือง ควรลดลงเป็นอย่างละร้อยละ 10 ทั้งนี้เนื่องจาก พรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งเพื่อสะท้อนถึงความต้องการตามเจตนารมณ์ของประชาชน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีได้บังคับว่าจะต้องส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งก็ตาม

3.4.2 เงินบริจาคโดยผู้บริจาค กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์เพดานเงินบริจาคที่ต้องประกาศให้สาธารณชนทราบโดยกำหนดเงินบริจาคที่เป็นเงินสดไม่ควรเกิน 100,000 บาท และห้ามการแบ่งเงินบริจาคออกเป็นก้อนเล็กก้อนน้อยด้วย

จะเห็นได้ว่าทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ที่ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายเนื่องจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป เป็นผู้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ นอกจากนั้น ยังมีการสนับสนุนการเงินของพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองอยู่รอด และเจริญเติบโตทั้งในรูปแบบเงินสนับสนุนจากรัฐ และเงินบริจาคซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกของการพัฒนาพรรคการเมืองไทย ดังนั้น กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและเงื่อนไขการยุบพรรคการเมืองมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีโครงสร้าง หน้าที่และการปฏิบัติภายใต้กฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมระหว่างนายทะเบียนพรรคการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

4. ข้อเสนอแนะ

1) การใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะมาจากการอุดหนุนเงินโดยรัฐ หรือเงินบริจาคโดยผู้บริจาคก็ตาม พรรคการเมืองจะต้องมีวินัยในการใช้จ่ายเงินเพื่อแสดงถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนเลือกเข้ามา ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติเกี่ยวกับการทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน และบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน โดยพรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

2) การดำเนินกิจการทางการเมืองถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของพรรคการเมืองที่ต้องสร้างจิตสำนึกสาธารณะทางการเมืองให้กับสมาชิกและประชาชนทั่วไป สร้างเครือข่ายประชาธิปไตย สร้างแบบอย่างที่ดีในการดำเนินกิจการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ปรับทัศนคติ แนวคิด และค่านิยม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของสมาชิก และธรรมาภิบาล

ทางการเมืองโดยสื่อให้ประชาชนได้ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การดำเนินกิจการทางการเมืองดังกล่าวต้องประกาศให้สาธารณะชนทราบ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่หัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าวต้องรายงานให้นายทะเบียนพรรคการเมืองทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีสำหรับการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกัน เพราะว่าเงินสนับสนุนพรรคการเมืองมาจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่ส่วนหนึ่งมาจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ค่าธรรมเนียมค่าปรับ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มามอบให้เพื่อสันทบกกองทุน ดังนั้น เพื่อแสดงถึงความมีวินัยในการใช้จ่ายเงินและความโปร่งใสจำเป็นที่จะต้องมีการมีระเบียบ กฎเกณฑ์เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะใช้ตรวจสอบ

บรรณานุกรม

1. ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัยเรื่องอำนาจในการยุบพรรคการเมือง, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, 2550.
 2. วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น. การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี, 2544.
 3. วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ, 2544.
 4. ทินพันธ์ นาคะตะ. ประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ, 2543.
 5. Frank J. Sorauf. Party Politics in America, Canada, U.S.A
-