



เอกสารวิชาการ  
(Individual Study)

พรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายทวี ปิยะพัฒนา  
รหัส 600519

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## พรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นายทวี ปิยะพัฒนา<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยพรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญซึ่งเคียงคู่ไปกับการปกครองในระบอบนี้ ที่จะรวบรวมเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) ของประชาชนไปใช้ในการดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะขาดการมีพรรคการเมืองไปก็ไม่ถึงกับว่าจะทำให้ระบอบการปกครองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรค ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ คือ

1. เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร
2. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือการยึดกุมอำนาจรัฐหรือการบริหารประเทศ

กลุ่มการเมืองใดก็แล้วแต่ไม่ได้มีลักษณะครบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น กลุ่มการเมืองนั้นมิใช่พรรคการเมือง เช่น ครอบครั้ว สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน

อนึ่ง การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน นับเป็นสิทธิสำคัญที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้การรับรอง นอกจากนี้ หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นการคุ้มครองหลักเสรีภาพภายในพรรคการเมืองคือ การทำให้สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคธรรมดาและสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการตัดสินใจอันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองอีกทางหนึ่ง

คำสำคัญ พรรคการเมือง ประชาธิปไตย

<sup>1</sup> ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร บริษัทแปซิฟิกแปรรูปสัตว์น้ำ จำกัด และบริษัทในเครือ PFP รองประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานอนุกรรมการกลุ่มอาชีพเกษตรกรและอุตสาหกรรมเกษตร (กรอ.อศ) และที่ปรึกษา กิตติมศักดิ์ประธานสถานีวิทยุแห่งชาติด้านพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

ประวัติการศึกษา ปริญญาตรี คณะนิเทศศาสตร์ สาขาสื่อสารการเมืองบูรณาการ จากมหาวิทยาลัยเกริก บริหารธุรกิจมหาบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาการจัดการทั่วไป จากสถาบันราชภัฏสงขลา และปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาเทคโนโลยีอาหาร จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง

## พรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### บทนำ

พรรคการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน แต่พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันใหม่ที่มีได้เกิดควบคู่มากับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์จะพบว่าพรรคการเมืองของไทยขาดความต่อเนื่องด้วยเหตุการณ์ทางการเมืองและวิสัยทัศน์ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองไม่อาจจะพิจารณาในแง่ใดก็ตามจึงค่อนข้างจะมีบทบาทน้อย หรือแทบจะไม่มีเลยในบางช่วงเวลา เช่น พรรคการเมืองนั้นถือเป็นองค์การทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของกระบวนการเลือกตั้ง แต่ในอดีตนั้นพรรคการเมืองของไทยมีความอ่อนแอขาดการจัดระบบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้พรรคการเมืองไม่มีบทบาท หรือมีบทบาทไม่มากนักต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรของพรรคการเมืองมากนัก และมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมีความเป็นอิสระมากเป็นพิเศษจนก่อให้เกิดการขาดระเบียบวินัย<sup>2</sup>

เพื่อให้ทราบว่าพรรคการเมืองที่ควรจะเป็นควรมีลักษณะอย่างไร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็นนั้นมีความหมาย ความสำคัญ หน้าที่ และมีหลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของพรรคการเมืองอย่างไรบ้าง

### เนื้อหา

ในบทความนี้จึงขอเสนอเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1. ความหมายของพรรคการเมือง 2. ความสำคัญของพรรคการเมือง 3. หน้าที่ของพรรคการเมือง และ 4. หลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ความหมายของพรรคการเมือง

มีผู้ให้นิยามความหมายของพรรคการเมืองไว้เป็นจำนวนมากซึ่งค่อนข้างคล้ายคลึงกัน อาทิเช่น Jean Gicquel และ André Hauriou อธิบายว่า “พรรคการเมือง ก็คือกลุ่มของบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีปรัชญาหรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อยึดกุมอำนาจและการบริหารงานของรัฐ”<sup>3</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมาย “พรรคการเมือง” ไว้ในคำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมืองว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย”<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2536, หน้า 2.

<sup>3</sup> Jean Gicquel et André Haurio, p. 224 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2542, หน้า 17.

<sup>4</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, พ.ศ. 2512, หน้า 1.

ในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้คำจำกัดความคำว่า พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซ้ำซ้ำว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”<sup>5</sup>

โดยสรุป พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ คือ

1. เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร
2. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือการยึดกุมอำนาจรัฐหรือการบริหารประเทศ

กลุ่มการเมืองใดก็ได้แล้วแต่ไม่ได้มีลักษณะครบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น กลุ่มการเมืองนั้นมิใช่พรรคการเมือง เช่น ครอบครัวยุโรป สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน ฯลฯ<sup>6</sup>

## 2. ความสำคัญของพรรคการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญซึ่งเคียงคู่ไปกับการปกครองในระบอบนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะขาดการมีพรรคการเมืองไปก็ไม่ถึงกับว่าจะทำให้ระบอบการปกครองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญและโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรค ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสำคัญดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1) พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงพลังทางการเมืองอันจะเป็นการชักนำหรือโน้มน้าวให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ถ้าไม่มีพรรคการเมืองผู้ที่สนใจการเมืองก็จะมีแต่เฉพาะผู้ที่สนใจสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนประชาชนอื่นจะต้องออกมาอยู่ภายนอก แต่การเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจะช่วยให้มีสิทธิมีเสียงทางการเมืองการปกครองตามสมควร แม้จะเป็นภายนอกรัฐสภา แต่ก็อาจมีผลผลักดันให้เป็นนโยบายของพรรคได้ ประเทศใดก็ได้แต่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ประเทศนั้นก็มักจะมีความเจริญก้าวหน้ามากตามไปด้วย

2) พรรคการเมืองเป็นการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดขึ้นเป็นนโยบายของชาติเป็นการรับรู้อำนาจอธิปไตยว่าเป็นของประชาชน ดังนั้น ความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชน จึงรวมตัวก่อตั้งขึ้น

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2532, หน้า 148 และปริญญา เทวานฤมิตรกุล, การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐ และการควบคุมเงินบริจาค: การปรับปรุงระบบของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 เล่ม 3 เดือนกันยายน พ.ศ. 2547, หน้า 421.

<sup>6</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, เฟื่องอ้าง, หน้า 18-19.

<sup>7</sup> คันถ์ชิต อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, พ.ศ. 2515, หน้า 266 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, เฟื่องอ้าง, หน้า 19.

เป็นความคิดเห็นของชาติ (General Will) แม้ความคิดเห็นของประชาชนมีหลายความคิดเห็น ซึ่งแยกกันอยู่ในพรรคการเมืองหลายพรรค แต่แนวนโยบายของแต่ละพรรคย่อมเป็นเครื่องแสดงออกถึงความเห็นอันเป็นกลุ่มก้อน แนวนโยบายของแต่ละพรรคย่อมเป็นเครื่องแสดงออกถึงความเห็นอันเป็นกลุ่มก้อน แนวนโยบายเหล่านี้จะรวบรวมก่อตั้งขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองขึ้นแล้ว ถ้าไม่มีพรรคการเมืองก็ไม่อาจรวบรวมความคิดเห็นเป็นกลุ่มก้อนได้

3) พรรคการเมืองเป็นการเตรียมแนวทางสำหรับการเป็นรัฐบาลในเวลาต่อไปเพราะตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว โอกาสที่จะจัดตั้งรัฐบาลมิใช่เรื่องยากกระทั่งเป็นไปได้ เช่น รัฐบาลชุดเดิมอาจหมดอำนาจไปโดยประการหนึ่งประการใด ด้วยเหตุนี้การรวมเป็นพรรคการเมืองที่มั่นคง และมีเสถียรภาพจนอาจได้รับความไว้วางใจให้จัดตั้งรัฐบาลได้

4) พรรคการเมืองอาจเป็นฝ่ายค้านที่ทรงพลัง ในกรณีที่ไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้ก็อาจรวมกันเป็นฝ่ายค้าน เพื่อทำหน้าที่โต้แย้งคัดค้านนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นดุลถ่วงกันในรัฐสภา มิให้รัฐบาลปฏิบัติการโดยพลการ หรือนอกกลุ่มนอกทางของความเป็นประชาธิปไตย

5) การมีพรรคการเมืองเป็นการถ่วงนโยบายให้รอบคอบ การที่จะปฏิบัติการกิจของความเป็นผู้แทนราษฎรในสภาเป็นอิสระโดดเดี่ยวนั้น ไม่อาจก่อประโยชน์ใด ๆ เพราะเสียงของบุคคลเพียงเสียงเดียว ไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ ในสภาเองก็เชื่อว่าสมาชิกทุกคนจะได้อภิปรายเสมอไป แท้จริงแล้วภายในสมัยของการเป็นสมาชิกรัฐสภา อาจไม่ได้รับการอนุญาตให้อภิปรายเลย และแม้จะได้รับอนุญาตให้อภิปรายก็อาจไม่รอบคอบพอก็เป็นได้ ด้วยเหตุนี้การรวมกันเข้าเป็นพรรคการเมืองจะมีส่วนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ได้เป็นอันมาก เมื่อบุคคลหลาย ๆ คนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันได้มารวมกัน การอภิปรายถกเถียงกันในพรรคการเมืองก่อนจะเข้าสู่สภาย่อมเป็นการถ่วงนโยบายให้เห็นข้ออภิปรายหรือข้อเสนอแนะซึ่งได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ในพรรคการเมืองเสียก่อนแล้ว

### 3. หน้าที่ของพรรคการเมือง

โดยที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่จะรวบรวมเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) ของประชาชนไปใช้ในการดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง หน้าที่ของพรรคการเมืองจึงมีดังนี้คือ<sup>8</sup>

1) สร้างความเป็นปึกแผ่นในมติมหาชน ด้วยการรวมความคิด ความเห็นของกลุ่มชนที่มีความคิดเห็นในทำนองเดียวกันมาจัดทำเป็นนโยบายหลักของพรรค

2) จัดแถลงนโยบายของพรรคให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อประชาชนจะได้นำไปพิจารณาศึกษาประกอบการตัดสินใจในการที่จะให้ความสนับสนุนพรรคด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค หรือลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

3) ทำหน้าที่แทนประชาชนขั้นต้นในการคัดเลือกผู้สมัครที่ดีมีความสามารถเพื่อส่งลงรับสมัครเลือกตั้งในนามของพรรค เข้าแข่งขันชิงชัยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งพร้อมทั้งสร้างผู้นำทางการเมืองไว้เสมอด้วยการจัดตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet)

<sup>8</sup> คำรึท บวรณนณนท, กฏหมยปรกอบรัฐธรรมนนญวถดวยกฏหมยเลือกตั้งและกฏหมยพรรคการเมือง, กรุงเทมทหนนคร : ส่นกพิมพ์นิตธิธรรม, พ.ศ. 2539, หน่น 149-151.

4) ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามาจำนวนมาก จนได้รับเสียงข้างมากในสภา ก็จะต้องทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล หรือเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการประเทศต่อไปตาม แผนนโยบายของพรรคที่เคยแถลงไว้ต่อประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่พรรคสามารถบรรลุถึง จุดหมายในทางการเมืองแล้ว

5) ถ้าพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างน้อยในสภา และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาล ได้ ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน เพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วยวิธีการช่วยกันรณรงค์ การออกกฎหมาย ควบคุมงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ และสร้างความผาสุกให้กับ ราษฎร

6) พรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่มอิทธิพล (Pressure group) กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กับรัฐบาล พร้อมทั้งต้องรักษาฐานอำนาจของกลุ่ม เหล่านั้นด้วยการสำรวจตรวจสอบมติมหาชนอยู่เสมอ เพราะกลุ่มเหล่านั้นจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน พรรคการเมืองที่มีนโยบายสอดคล้องกับกลุ่มของตนให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาลและ ช่วยรักษาสถิติผลประโยชน์ให้กลุ่มของตน

7) พรรคการเมืองจะต้องคอยควบคุมให้สมาชิกพรรคอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคอย่าง เคร่งครัด อาทิ ในเรื่องการเข้าประชุมสภา การอภิปรายในเรื่องสำคัญ ๆ การลงมติ ฯลฯ จะต้องกระทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ หรือตามที่พรรคกำหนด พรรคการเมืองในปัจจุบันจึงต้องมีการตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ตรวจ ตรากิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคและควบคุมดูแลในสภาเวลาที่มีการประชุมสภา ที่เรียกว่า วิป (Whip)

8) ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองของประเทศโดยให้ การอบรมศึกษาความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แจกจ่ายเอกสาร กล่าวปราศรัยและใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ ส่ง ข่าวให้ประชาชนได้รับทราบความเป็นไปของบ้านเมืองในทางที่ถูกที่ควร

9) ยกกระดับจิตสำนึกและความรับรู้ของสมาชิกพรรคของตนเองให้สูงขึ้น เพื่อนำความรู้ ความสามารถดังกล่าวไปบรรลุภารกิจของตนในฐานะผู้แทนของราษฎร

#### 4. หลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง

##### 4.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพได้พัฒนาการมาอย่างช้านาน นับตั้งแต่ในยุคกรีก โบราณ และได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดยนักปราชญ์ชาวอังกฤษ ที่สำคัญคือ John Locke ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีธรรมชาติในภาวะที่ต่างคนต่างอยู่โดยแต่ละคนมีเสรีภาพที่สมบูรณ์ ไม่จำกัด มนุษย์สามารถกระทำการได้ทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน โดยสภาวะตามธรรมชาติ ของมนุษย์นั้นถือเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค โดยมนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักการเคารพเสรีภาพ และความเสมอภาคต่อกัน<sup>9</sup>

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่ กฎหมายรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งสิทธิจึงก่อให้เกิด หน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย กล่าวได้ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้

<sup>9</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2546 หน้า 206-201.

อย่างอิสระ รวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการสิ่งใดให้แก่ตน และตนก็ย่อมต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง<sup>10</sup>

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>11</sup> กล่าวได้ว่าเสรีภาพเป็นความสามารถของบุคคลในสภาพการณ์นั้น ๆ ที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง กล่าวได้ว่า ลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องเคารพและมีหลักประกันสิทธิของพลเมืองไม่ให้ถูกล่วงล้ำได้โดยอำนาจอันมิชอบของรัฐ ทั้งนี้ เพราะลักษณะของสังคมในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับในความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง จำเป็นต้องมีการถกเถียงในทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อจะได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของระบอบการปกครองจึงต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคลและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออก ซึ่งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่างยอมรับความขัดแย้งและการโต้เถียงกันบนพื้นฐานของสันติวิธี<sup>12</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองที่ต้องได้รับความคุ้มครองปราศจากการล่วงละเมิดหรือการถูกรวบงำนี้ ภายหลังจากได้ถูกนำไปปรับบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) การบัญญัติรับรองดังกล่าว ย่อมเท่ากับว่าทำให้สิทธิต่าง ๆ เกิดสภาพบังคับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และเป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการก้าวล้ำสิทธิและเสรีภาพ โดยการตรากฎหมายใช้บังคับมิให้ทำได้

ลักษณะสำคัญของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนตั้งแต่การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง และหากเปรียบเทียบพรรคการเมืองที่เป็นนิติบุคคลย่อมต้องได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันในทำนองเดียวกัน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลภายในนิติบุคคลนั้น

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538 หน้า 21.

<sup>11</sup> เฟิงอ้าง, หน้า 22.

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2547, หน้า 21.

#### 4.2 เสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง

การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน นับเป็นสิทธิสำคัญที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้การรับรอง ประเทศที่ปกครองในระบอบนี้ จึงมักมีหลายพรรคการเมือง และสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ในบางประเทศ เช่น ประเทศ เยอรมัน การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งแต่อย่างใด<sup>13</sup> โดยกำหนดหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายพื้นฐาน อันเท่ากับเป็นการห้ามการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ในแง่ที่จะต้องให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องขออนุญาตจากทางการก่อนจึงจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้<sup>14</sup> อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบอบเผด็จการที่มักยอมให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว โดยมีกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นขึ้น หรือแม้ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคอื่น ๆ ขึ้นได้ แต่ก็ไม่ยอมให้พรรคเหล่านั้นมีอิทธิพลหรือมีอำนาจแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยจำนวนของผู้จัดตั้ง จำนวนสมาชิก จำนวนสาขาพรรค การพิจารณาปรับจดทะเบียนหรือรับจดทะเบียนหรือไม่ ที่อยู่ในดุลยพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง อีกทั้งการมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยุบหรือการสิ้นสุดของพรรคการเมืองบางมาตราที่ไม่เหมาะสมเป็นมาตรการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วน มีลักษณะที่เข้มงวดมากเกินไป ล้วนแล้วแต่เป็นการริดรอนเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่พึงเกิดขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งสิ้น

#### 4.3 หลักเสรีภาพภายในพรรคการเมือง

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นการคุ้มครองหลักเสรีภาพภายในพรรคการเมือง คือ การทำให้สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคธรรมดาและสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการตัดสินใจอันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองอีกทางหนึ่ง ความพยายามในการสร้างความสมดุลระหว่างอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ ในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการโดยคำนึงถึงประชาชนผู้มอบหมายอำนาจให้ตน ในอีกทางหนึ่ง พรรคการเมืองก็เป็นสถาบันที่มีความสำคัญเพราะถ้าเจตนารมณ์ส่วนใหญ่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับอิสระในการตัดสินใจของผู้แทน รัฐบาลก็จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ไม่ได้ เพราะไม่มีความแน่ใจว่าจะมีเสียงข้างมากที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายนั้น ๆ ออกมาหรือไม่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนก็จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่จะทำให้ระบอบการเมืองมีประสิทธิภาพจึงต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างสิ่งสองสิ่งให้เหมาะสมที่สุด

### สรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยพรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญซึ่งเคียงคู่ไปกับการปกครองในระบอบนี้ ที่จะรวบรวมเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) ของประชาชนไปใช้ในการดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะขาดการมีพรรคการเมืองไปก็ไม่ถึงกับจะทำให้ระบอบการปกครองนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองเป็นกลไกที่สำคัญ และโดยเฉพาะ

<sup>13</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2538, หน้า 73.

<sup>14</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2 ปีที่ 19 มิถุนายน 2532, หน้า 147-148.



อย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรค ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะ คือ

1. เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร
2. มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือการยึดกุมอำนาจรัฐหรือการบริหารประเทศ

กลุ่มการเมืองใดก็แล้วแต่ไม่ได้มีลักษณะครบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น กลุ่มการเมืองนั้นมิใช่พรรคการเมือง เช่น ครอบครั้ว สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน

อนึ่ง การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน นับเป็นสิทธิสำคัญที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้การรับรอง นอกจากนี้ หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นการคุ้มครองหลักเสรีภาพภายในพรรคการเมืองคือ การทำให้สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคธรรมดาและสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการตัดสินใจอันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองอีกทางหนึ่ง

## บรรณานุกรม

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536
- คำรวิทย์ บุรณศิริ, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539,
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547
- บุญศรี มีวงศ์ไธสง, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , พ.ศ. 2538.
- บุญศรี มีวงศ์ไธสง, กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2 ปีที่ 19 มิถุนายน 2532, หน้า 147-148
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐ และการควบคุมเงินบริจาค: การปรับปรุงระบบของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 เล่ม 3 เดือนกันยายน พ.ศ. 2547, หน้า. 421
- ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2546
- หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2512,.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.