

สาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

การจัดตั้งพรรคการเมือง

๑. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน

๑) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗, น.๖๗-๖๘)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ ได้รับรองเสรีภาพของบุคคล ในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๗ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ กำหนดให้จำนวนคนที่รวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ต้องมีจำนวนตั้งแต่ ๑๕ คนขึ้นไปนั้น เป็นหลักการหรือแนวความคิดเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๘ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘

มีข้อคิดเกี่ยวกับจำนวนคนเพียง ๑๕ คน ซึ่งสามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ว่าเป็นการเปิดเสรีภาพให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งและพรรคการเมือง จะต้องสร้างมาตรการหรือกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาที่จะตามมาให้มีความสมดุลกับหลักการการจัดตั้งพรรคได้ง่ายเพียง ๑๕ คน

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดที่ยังไม่ได้ช่วยยุติข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณีที่ถูกกฎหมายให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย เพียงจำนวนคน ๑๕ คน ก็จัดตั้งได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องหาสมาชิกให้ได้ ๕,๐๐๐ คน หรือตั้งสาขาพรรคให้ได้ภาคละ ๑ สาขา ก่อนจึงจะจัดตั้งพรรคการเมืองได้

๒) คุณสมบัติของผู้ที่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ดังนี้

(๑) ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๒) ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์

(๓) ไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐

ดังนี้

ก. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ข. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ค. ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ง. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

หลักการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่งดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

ก. ลดอายุจาก ๒๐ ปีบริบูรณ์ เป็น ๑๘ ปีบริบูรณ์

ข. เพิ่มเติมเรื่องให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติ มีสิทธิตั้งพรรคการเมืองได้

๓) วิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้จัดตั้งต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง กำหนดสาระสำคัญของ พรรคการเมืองต้องมีนโยบายและข้อบังคับซึ่งไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนา ระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พร้อมกับกำหนดให้ข้อบังคับพรรคการเมืองต้องมีรายการและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ ส่วนการยื่นจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคดำเนินการตามมาตรา ๑๒ พร้อมกับมีบทบัญญัติให้มีการตรวจสอบคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และให้ผู้ตรวจสอบ (นายทะเบียนพรรคการเมือง) ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๖

๔) ฐานะของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ผลแห่งความเป็นนิติบุคคล ย่อมเป็นไปดังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๖ ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง” และ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” จากบทบัญญัติข้างต้น แสดงว่าพรรคการเมืองสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งทำการพรรค สาขาพรรคได้ แต่พรรคการเมือง ไม่อาจทำการค้าหากำไรเพราะอยู่นอกวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง

๕) ข้อห้ามมิให้มีการกระทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ ได้ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ ภาพ เครื่องหมาย หรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นพรรคการเมือง หรือใช้ชื่อที่มีอักษรไทยประกอบว่า “พรรคการเมือง” หรืออักษรต่างประเทศซึ่งแปลหรืออ่านว่า “พรรคการเมือง” ในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่น หรือในทางข้อมูลสื่อสารใด ๆ โดยมีได้เป็นพรรคการเมือง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗, น.๖๗-๖๙)

๒. วิวัฒนาการการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย

• พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๔๙๘

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๔๙๘ เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก และได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ที่จะต้องจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง (มาตรา ๓, ๑๓) โดยจะต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งซึ่งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวนห้าร้อยคนขึ้นไป หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป โดยกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในคำร้องขอจดทะเบียนนั้น จะต้องระบุรายละเอียดต่างๆ ห้าประการ รวมทั้งให้แนบข้อบังคับพรรคว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองไป กับคำร้องด้วย (มาตรา ๔) แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ

เนื้อหาของสิ่งที่กฎหมายเรียกร้องเหล่านั้น ทำให้ไม่มีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับพรรคการเมืองทุกพรรค อันเป็นปัญหาที่สมควรที่จะต้องมีการวิเคราะห์กันอย่างละเอียดต่อไป นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๔๙๘ ยังได้กำหนดขั้นตอนของการเยียวยา สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ร้องฯ โดยผู้ร้องฯ สามารถยื่นเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา ๙) ซึ่งเป็นกระบวนการทำนองเดียวกันกับการคัดค้านการเลือกตั้งนั่นเอง

สำหรับพรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้ว มาตรา ๑๑ กำหนดให้สามารถดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคทั้งยังมีสิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกหรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งรวมทั้งสามารถมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล เพียงแต่กำหนดให้สามารถเป็นโจทก์และจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคเอง โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน (มาตรา ๑๒) แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น กฎหมายพรรคการเมืองระบุไว้มีให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้กับพรรคการเมือง (มาตรา ๑๗) ส่วนการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองที่ถูกเพิกถอนการจดทะเบียน สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองนั้น กฎหมายมาตรา ๑๓ กำหนดให้เป็นอำนาจของศาล

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๔๙๘ แล้ว ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ๒๓ พรรค ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งนั้นปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งให้เข้าไปมีที่นั่งในสภา มีด้วยกันทั้งหมด ๘ พรรค และมีผู้สมัครอิสระ ได้รับเลือกตั้ง ๑๓ คน ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งแล้ว ปรากฏว่ามีการจัดตั้งพรรคใหม่เพิ่มขึ้นมาอีก ๗ พรรค แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งที่มีการกล่าว

หาว่าดำเนินการเลือกตั้งอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ปล่อยให้มีการโกงการเลือกตั้งทุกรูปแบบ จนเกิดการประท้วงของนักศึกษาถึงขั้นเดินขบวนคัดค้านการเลือกตั้งครั้งนั้นและจากปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของการเลือกตั้งนั่นเอง ได้กลายมาเป็นข้ออ้างสำหรับการกระทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๐๐ หลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ได้ดำเนินรอยตาม จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องอำพรางการใช้อำนาจอยู่ระยะหนึ่ง แต่ในที่สุดจอมพลสฤษดิ์ก็ได้ใช้วิธีการ ‘ล้มกระดาน’ การเมืองด้วยการทำรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕, น. ๑๔๙-๑๕๑)

• พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองสิทธิในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา ๓๗ โดยกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินการพรรคการเมืองเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๑ ยังคงสืบทอดหลักการเดิมอย่างมั่นคง ในการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน และเป็นที่น่าสังเกตว่า วิธีการขอจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้มีขั้นตอนคล้ายกับการขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๐๙๗ - ๑๑๑๖) ในขณะนั้น โดยมีการแบ่งขั้นตอนการขอจดทะเบียนออกเป็น สองขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนการเตรียมการ

ขั้นตอนนี้เริ่มจากคณะผู้ริเริ่มขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง โดยบุคคลสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะแล้ว มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป หากประสงค์จะดำเนินกิจการพรรคการเมือง จะต้องแจ้งนายทะเบียน พร้อมกับแนบหนังสือชี้ชวนบุคคลอื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาให้นายทะเบียนพิจารณาด้วย เพื่อให้นายทะเบียนตรวจสอบหนังสือชี้ชวนบุคคลอื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และเมื่อเห็นว่า หนังสือดังกล่าวถูกต้องแล้ว ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งดังกล่าว (มาตรา ๘)

ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนการขอจดทะเบียน

ภายในระยะเวลาหนึ่งปีหลังจากที่ได้หนังสือรับรองตามขั้นตอนที่หนึ่งแล้ว หากกลุ่มดังกล่าวสามารถรวบรวมสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน จึงจะสามารถดำเนินการในขั้นตอนที่สองต่อไปได้ กล่าวคือขั้นตอนการขอจดทะเบียน โดยผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องจัดเตรียมเอกสารตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่พร้อมกันไปด้วย เป็นต้นว่า บัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรคการเมือง จำนวน ๕๐๐ คน ซึ่งต้องระบุรายละเอียดในส่วนของ ชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อ นอกจากนี้ ยังต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายระบุประเด็นที่จะต้องปรากฏอยู่ในข้อบังคับทั้งสิ้น ๙ ประเด็น แต่ในรายละเอียดก็เป็นเช่นเดียวกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อน กล่าวคือ มิได้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับแต่ละประเด็นเหมือนเดิม

หากนายทะเบียนไม่รับรอง หรือไม่ยอมจดทะเบียนพรรคการเมืองให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัยได้ (มาตรา ๙ และมาตรา ๑๓) เช่นเดียวกับกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๘ และเมื่อจดทะเบียนแล้ว พรรคการเมืองตามกฎหมายนี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๑๔) แต่อย่างไรก็ตามนายทะเบียนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา ๒๐ โดยกฎหมายกำหนดว่า หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนๆ มีอำนาจถึงขนาดสั่งให้คณะกรรมการอำนวยการของพรรคการเมืองนั้น ๆ ออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือสั่งให้ออกจากตำแหน่งเป็นรายบุคคลก็ได้

นอกจากนี้แล้ว ยังมีบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในกฎหมายฉบับก่อนก็คือ บทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ (๔) ซึ่งบัญญัติให้เลิกพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่มีสมาชิกคนใดของพรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้งติดต่อกัน การวางเกณฑ์เช่นนี้ ทำให้สถานะของความเป็นพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผลสำเร็จในการลงเลือกตั้ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเรียกร้องจากพรรคการเมืองมากเกินไป ซึ่งหากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว การส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเป็นการปฏิบัติภารกิจที่เพียงพอแล้วสำหรับการที่จะคงความเป็นพรรคการเมืองเอาไว้ ในช่วงท้ายของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำกรอย่างพรรคการเมือง โดยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองโดยกำหนดให้มีโทษทั้งจำและปรับ การมีบทบัญญัติทำนองนี้หากจะพิจารณาจากมุมมองทางวิชาการ จะเห็นได้ว่า ไม่น่าจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาสนใจในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแต่อย่างใด แต่กลับจะเป็นการปรามมิให้ประชาชนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองมากกว่า

กฎหมายพรรคการเมือง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่อ ๆ มาเป็นอย่างมาก แม้กระทั่งฉบับปัจจุบัน หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ได้มีการขอจัดตั้งพรรคการเมือง รวมกัน ๑๒ พรรค ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ และภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งแล้ว ได้มีการขอจดทะเบียนพรรคการเมืองเพิ่มอีก ๕ พรรค แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผลของการเลือกตั้งในครั้งนั้น ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด พรรคการเมืองของผู้ถืออำนาจเดิมซึ่งทำหน้าที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงจำเป็นต้องหันมาพึ่งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในฐานะที่เป็นผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองให้เข้ามาสังกัดพรรครัฐบาล ส่วนที่เหลือได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาในภายหลัง พรรคการเมืองในลักษณะนี้จึงมีสภาพไม่แตกต่างจากพรรคเฉพาะกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อการเรียกร้องผลประโยชน์ และจากการเรียกร้องผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงนี้เอง ที่ส่งผลให้ในที่สุดจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น ต้องตัดสินใจ กระทำการรัฐประหาร

ล้มรัฐบาลของตนเอง โดยยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายนพ.ศ. ๒๕๑๔ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕, น. ๑๕๑-๑๕๓)

• พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๗

จากผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้ได้มาซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับพรรคการเมือง กล่าวคือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ตามมาตรา ๑๑๗ (๓) และกำหนดเป็นคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จำต้องมีพรรคสังกัด ตามมาตรา ๑๒๔ (๗) และ (๘) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสรุปบทเรียนจากพฤติกรรมในอดีตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สมัครรับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองและเพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗

หลักเกณฑ์สำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๑๗ นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับเดิมอยู่มาก โดยหลักการใหม่และส่วนที่แตกต่างจากกฎหมายฉบับเดิม คือ มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองก่อนขอจดทะเบียน โดยกำหนดว่าจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งพันคน (มาตรา ๗) และหากมีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมือง กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาที่จะเป็นผู้ชี้ขาด (มาตรา ๑๓) สำหรับการควบคุมของนายทะเบียนซึ่งเคยมีในกฎหมายฉบับก่อน ๆ นั้น กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงให้มีต่อไป เพียงแต่นายทะเบียนจะใช้อำนาจสั่งการเองไม่ได้ ต้องยื่นต่อศาลฎีกา ให้ศาลสั่ง (มาตรา ๒๔ วรรคสอง) นอกจากนี้แล้ว การไม่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรรคตามกฎหมายฉบับนี้ และในมาตราสุดท้าย (มาตรา ๑๕๔) มีการบัญญัติเพิ่มระวางโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมือง โดยไม่จดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองเดิมต้องหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัด หรือมิฉะนั้น ก็จะต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง และด้วยสาเหตุประการหลังนี้เองที่ทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนในขณะนั้นมีมากถึง ๕๖ พรรค จนทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแย่งชิงพรรคกันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้แล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า แนวนโยบายของแต่ละพรรคนั้น แทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการสะท้อนแนวทางปฏิบัติแบบเดิม ๆ ในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ เป็นการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อเป็นฐานทางการเมืองของผู้ก่อตั้งหรือของหัวหน้าพรรคเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลานี้เอง ที่พรรคประชาธิปัตย์เริ่มพัฒนาความเป็นพรรคมวลชน โดยการขยายการดำเนินการทางการเมืองลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น โดยราวเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์มีสาขาพรรคแล้ว ถึง ๖๖ สาขา ๑๘๖ และมีสมาชิกพรรครวมกัน ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน แต่แล้วพัฒนาการดังกล่าวก็เป็นอันสิ้นสุดลง โดยเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งตามมาด้วยการรัฐประหารในวันเดียวกันนั่นเอง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕, น. ๑๕๓-๑๕๕)

• พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๒๔

จากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อเป็นเงื่อนไขให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งภายในระยะเวลาอันสั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย ๕,๐๐๐ คน และสมาชิกเหล่านี้จะต้องกระจายไปตามภาคต่าง ๆ (มาตรา ๗) ทั้งยังมีการวางเกณฑ์ในการตั้งสาขาพรรค ให้ต้องมีสมาชิกในสาขาพรรคตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป (มาตรา ๒๗)

ซึ่งจากการที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีฐานสมาชิกที่กว้างขึ้น และต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน ๑๒๐ คนและผู้สมัครแต่ละคนจะต้องเสียเงินค่าสมัครรับเลือกตั้งคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท และยังเสี่ยงต่อการถูกยุบพรรคในกรณีที่ไม่มีสมาชิกพรรคคนใดได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้เท่ากับเป็นการบังคับให้กิจการพรรคการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มียุทธศาสตร์เป็นจำนวนมหาศาลเท่านั้น และจากการที่ต้องมีการลงทุนมหาศาลเช่นนี้ ย่อมเป็นเรื่องธรรมดาที่จะต้องมีการคิดถึงผลตอบแทนที่จะได้รับด้วย และผลตอบแทนดังกล่าวควรต้องคุ้มกับทุนที่ได้ลงไปหรือมากกว่า และในเมื่อเป็นที่พิสูจน์แล้วว่าผลที่ได้รับคุ้มกับการลงทุนจึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ของการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งที่นับวันแต่จะมีมากขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง การที่มีการ ‘ถอนทุนคืน’ อย่างขนานใหญ่กลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผู้ที่ทราบถึงปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างดี เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงหกครั้งด้วยกัน แต่จุดอ่อนเหล่านี้กลับไม่ได้รับการแก้ไขจนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕, น. ๑๕๕-๑๕๖)

• พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๔๑

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๓ ให้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ ไว้ว่า ในพระราชบัญญัติที่จะมีการยกร่างขึ้นใหม่นั้นจะต้องมีประเด็นสำคัญ ๆ ประเด็นใดบ้าง ซึ่งนับได้ว่าเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด เพราะมีกฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จพร้อมๆ กันหลายฉบับ ทำให้การกำหนดรายละเอียดในบางเรื่องขาดตกบกพร่องไป จนกลายเป็นจุดอ่อนของระบบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในที่สุด

ประเด็นที่เป็นหลักเกณฑ์ใหม่ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้แก่ การให้คำจำกัดความของคำว่า ‘พรรคการเมือง’ แต่เป็นการกำหนดเฉพาะในแง่ของรูปแบบ โดยกำหนดในมาตรา ๔ ว่า ‘พรรคการเมือง’ หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดลักษณะเชิงเนื้อหาของพรรคการเมืองไว้ สำหรับการจัดตั้งพรรคการเมืองกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองง่ายขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือกลุ่มบุคคลเพียง ๑๕ คนก็สามารถรวมตัวกันขอจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้ (มาตรา ๘) แต่มาตรา ๒๙ กำหนดต่อไปว่า ภายใน ๑๘๐ วันจะต้องดำเนินการให้มีสมาชิก ๕,๐๐๐ คน โดยสมาชิกดังกล่าวมีการกระจายกันอยู่ตามภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ ๑ สาขา (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ๒๕๕๕, น. ๑๕๗-๑๕๘)

๓. การจัดตั้งพรรคการเมืองของต่างประเทศ

ในการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ พบว่ามีหลายประเทศที่ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับโดยตรง ได้แก่

๑) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีได้มีกฎหมายพรรคการเมืองโดยเฉพาะ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการรวมตัวของนักการเมือง หรือผู้ที่มีความคิดทางการเมืองคล้ายคลึงกัน เช่น ในตอนเริ่มตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีกลุ่มการเมืองแบ่งออกเป็นพวก Federalist กับพวก Anti-Federalist พวก Federalist เป็นพวกที่สนับสนุนรัฐธรรมนูญที่ยกร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และพวก Anti-Federalist เป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาพวก Federalist กลายเป็นพรรคการเมืองใช้ชื่อว่า Federalist อีกพรรคหนึ่งมีชื่อว่าพรรค Democratic Republican พรรค Federalist มีชีวิตอยู่ไม่นานก็ยุบตัวเองไป คือ เลิกไป

ในปี ๑๘๒๐ ส่วนพรรค Democratic Republican ได้แยกตัวเองออกมาเป็นพรรค Democrat เพื่อต้องการเป็นตัวแทนของคนธรรมดา หรือ Common people และได้มีการจัดตั้งพรรค Whigs ขึ้นโดยการรวมตัวกันของพรรค Democratic Republican ที่ยังหลงเหลืออยู่แต่เรียกตัวเองว่า National Republican กับกลุ่มการเมืองอื่นๆอีกจำนวนหนึ่ง และพรรค Whigs นี้เองได้ร่วมกับพวกต่อต้านการมีทาสได้รวมกันจัดตั้งพรรค Republican ขึ้นในต้นทศวรรษ ๑๘๕๐ โดยมีนโยบายต่อต้านการมีทาส ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้น การยุบ และการพัฒนาของพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นไปเพราะกฎหมาย แต่เป็นเพราะสภาพทางการเมืองเป็นประการสำคัญ การพัฒนาพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องของตัวพรรคและสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการสนับสนุนที่ได้รับจากประชาชน อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าพรรคการเมืองไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายใด ๆ อันที่จริงมีกฎหมายจำนวนไม่น้อยที่เข้าไปควบคุมกิจกรรมและการดำเนินงานในบางเรื่องของพรรคการเมืองเช่นในกรณีของพรรคการเมืองในสหรัฐที่จะส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี จะมีชื่อผู้สมัครของตนในบัตรเลือกตั้งในรัฐใดๆได้ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับของรัฐนั้น ๆ

๒) ประเทศอังกฤษ

เนื่องจากประเทศอังกฤษ มีระบบพรรคการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดประเทศหนึ่ง รัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญมิใช่ลายลักษณ์อักษร ไม่ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองแต่ก็ถือว่าพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบทางการเมืองที่สำคัญของอังกฤษ พรรคการเมืองของอังกฤษไม่ได้เกิดขึ้นหรือจัดตั้งขึ้นเพราะกฎหมายบัญญัติให้ตั้งขึ้นได้ แต่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของนักการเมือง เช่น พรรคอนุรักษ์นิยม เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภาในช่วงทศวรรษ ๑๘๗๐ ที่เป็นชนชั้นสูง และได้ขยายตัวขึ้นเพื่อรณรงค์หาเสียง เพื่อให้ได้ที่นั่งในสภามากขึ้น โดยได้จัดตั้งสมาคมพรรค (party association) ในเขตเลือกตั้ง พรรคเสรีนิยม (Liberal) เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองที่เป็นชนชั้นกลาง ส่วนพรรคแรงงานเกิดจากภายนอกสภาคือเกิดจากสภาพแรงงาน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานที่มีการจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน พรรคทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ตั้งขึ้นมิใช่โดยกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดตั้งพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทางชนชั้นของอังกฤษที่แบ่งออกไปเป็น ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง และ ชนชั้นล่างหรือชนชั้นกรรมกร การเจริญเติบโต การจัดโครงสร้างและการดำเนินงานต่าง ๆ ของพรรค เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ทางการเมือง เป็นเรื่องของแต่ละพรรคที่จะจัดการเพื่อให้ตนเองได้เสียงสนับสนุนจากประชาชนเพื่อให้ได้ที่นั่งในสภาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (สุจิต บุญบงการ, ออนไลน์, ๒๕๔๘)