

## บทที่ 4

## มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมือง

ในบทที่แล้วได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมพรรคการเมือง โดยพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 สำหรับในบทนี้จะได้พิจารณาถึง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมือง โดยศึกษาจากบทบัญญัติของ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

#### 4.1 มาตรการทางกฎหมายในการยอมรับพรรคการเมืองในฐานะ เป็นนิติบุคคลในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น อาจกล่าวได้ว่า " คณะราษฎร " เป็นองค์กรทางการเมืองเพียงพรรคเดียว แม้ว่าจะไม่มีกฎหมาย- รับรองสถานภาพไว้ก็ตาม ในขณะที่เดียวกันนั้นเอง แม้ว่าจะมีบุคคลที่ประสงค์จะตั้ง พรรคการเมืองในลักษณะเดียวกับ " คณะราษฎร " <sup>1</sup> แต่ปรากฏว่ารัฐบาลในสมัยนั้น ไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และเมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้ง พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 14 ความว่า " บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน..... การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย "

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะมีวัตถุประสงค์ ที่จะแยกการรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองออกจากการจัดตั้งสมาคมซึ่งได้มีการกำหนด

1 วิทยา นภาศิริกุล และคณะ , พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ , พิมพ์ครั้งที่ 3 , (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด , 2524) หน้า 165.



กฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม ทั้งนี้จะนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้นับตั้งแต่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ แม้ไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใด บุคคลย่อมมีเสรีภาพริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะไม่มีกฎหมายจำกัดขอบเขตเสรีภาพเอาไว้ แต่ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็จะไม่ได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายพรรคการเมืองจะอำนวยความสะดวก เช่น การเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมือง หรือแม้ว่าจะไม่รับรองฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ยอมให้พรรคการเมืองมีทรัพย์สินที่จำเป็นต้องใช้เพื่อกิจการของตนเอง เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แล้วมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มิได้มีบทบัญญัติในการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองไว้ในมาตรา 39 ความว่า " บุคคลย่อมมีเสรีภาพริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินในทางการเมืองในวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง มิได้ "

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการรัฐประหารและได้มีพระราชโองการให้ข้าราชการ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้บังคับอีก และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 26 เพื่อรับรองเสรีภาพ

<sup>2</sup> หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2511 , (ธนบุรี : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเคียนโสตร์ , 2512) หน้า 83.



ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ความว่า " บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์.....  
 ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย " ซึ่งหมายความว่า  
 บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และจะนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมา  
 ใช้บังคับมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายพรรคการเมือง  
 เพื่อรับรองเสรีภาพการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง  
 รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 อันเป็นกฎหมายพรรค-  
 การเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ออกใช้บังคับ ทั้งนี้ได้มีการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งพรรค  
 การเมืองตามกฎหมายหลายพรรคด้วยกัน เช่น พรรคเสรีมนั่งคิลลา พรรคประชาธิปไตย  
 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติ  
 ฉบับที่ 8 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 อันเป็นผลให้บรรดา-  
 พรรคการเมืองซึ่งได้จัดตั้งตามกฎหมายฉบับดังกล่าว เป็นอันสิ้นสุดลงด้วย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พุทธศักราช 2511 ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ใน  
 มาตรา 32 ความว่า

" บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง  
 เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อการปกครอง  
 ตามรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไป  
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง " จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว  
 ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่ความในวรรคสองของมาตรานี้ได้กำหนด  
 ไว้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า  
 ถ้าไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็ไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้  
 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2511



จากพระราชบัญญัติ พรการเมือง พ.ศ. 2511 ที่มิได้รับรองฐานะของพรการเมือง เป็นนิติบุคคลแต่ประการใด

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อันเป็น กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ก็ได้มีการบัญญัติรับรอง เสรีภาพในการจัดตั้งพรการเมืองไว้ในมาตรา 45 ความว่า

" บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรการเมือง เพื่อดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ใน- รัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรการเมืองย่อมเป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง "

ในปี พ.ศ. 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจการปกครอง โดยได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ต่อมาจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพ ในการจัดตั้งพรการเมืองซึ่งมีข้อความเหมือนกันกับมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติ พรการ- การเมือง พ.ศ. 2524 ออกมารองรับการจัดตั้งและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอีก ด้วย โดยได้ยอมรับฐานะพรการเมืองเป็นนิติบุคคล (juristic person) มี- วัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมีแนวความคิดในการแยกการรับรอง เสรีภาพในการจัดตั้งพรการเมืองออกจากการจัดตั้งสมาคม นับตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา และโดยที่การจัดตั้งพรการเมืองเป็น ไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พรการเมือง พ.ศ. 2524 ส่วนการจัดตั้ง สมาคมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคม จึงสามารถเปรียบเทียบ



ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองและสมาคมได้ดังต่อไปนี้

	พรรคการเมือง	สมาคม
1. การจัดตั้ง	1. การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีบุคคลรวมกันไม่น้อยกว่าห้าพันคน นอกจากนี้สมาชิกพรรคการเมืองยังต้องมีภูมิลำเนากระจายอยู่ทั่วประเทศตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่ถือว่าการตั้งพรรคการเมืองเป็นสัญญา	1. การจัดตั้งสมาคมถือเป็นสัญญาระหว่างบุคคลที่มาตกลงร่วมกันโดยมิได้จำกัดจำนวนบุคคลเอาไว้
2. วัตถุประสงค์	2. ทำกิจกรรมทางการเมือง	2. ทำกิจกรรมอันมิใช่เป็นการหากำไร แต่จะมีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองมิได้
3. การจัดตั้งสาขา	3. สามารถจัดตั้งสาขาของพรรคการเมืองได้หากมีสมาชิกตั้งแต่จำนวนหนึ่งร้อยคนในจังหวัดนั้น	3. ตั้งสาขาไม่ได้
4. แหล่งเงินได้	4. แหล่งเงินได้มาจากการเก็บค่าบำรุงสมาชิกพรรคหรือรับบริจาคแต่จะทำกิจกรรมเพื่อหารายได้มิได้และจะรับเงินบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคลต่างด้าวไม่ได้	4. สามารถทำกิจกรรมหาเงินเข้าสมาคมได้





	พรรคการเมือง	สมาคม
5. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในการควบคุมการ จัดตั้งและดำเนินกิจ กรรม	5. นายทะเบียนพรรคการเมือง กระทรวงมหาดไทย	5. อธิบดีกรมตำรวจ
6. การจัดการทรัพย์สิน เมื่อเลิกกิจการ	6. ททรัพย์สินที่เหลือจากการ หักหนี้สินแล้วให้โอนให้แก องค์การสาธารณ	6. ททรัพย์สินที่เหลือจากการ หักหนี้สินแล้วให้โอนไปยัง นิติบุคคลอื่นตามข้อบังคับ สมาคมหรือตกเป็นของ แผ่นดิน

สำหรับในต่างประเทศ การรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและฐานะ  
ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะได้บัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น ฝรั่งเศส  
สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่ในบางประเทศได้มีการกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งพรรค  
การเมืองไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ เช่น ประเทศเยอรมัน ตุรกี เป็นต้น

#### 4.2 มาตรการในการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เป็นระบบพรรค การเมืองน้อยพรรค

โดยที่ประเทศไทยมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก ทั้งที่แต่ละ  
พรรคต่างมีนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกัน อันเป็นสาเหตุนำมาสู่  
การไร้เสถียรภาพทางการเมืองอันเป็นอันตรายต่อระบบพรรคการเมือง ดังนั้นบรรดา  
นักวิชาการไม่ว่าจะเป็นนักรัฐศาสตร์หรือนักนิติศาสตร์ต่างก็ได้เสนอวิธีการทำให้ระบบ  
พรรคการเมืองเป็นระบบน้อยพรรคโดยได้เสนอวิธีการลดจำนวนพรรคการเมืองไว้  
ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

-----  
3 ชาญวุฒิ วัชรพงศ์ , พรรคการเมืองกับการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ,  
เอกสารประกอบการบรรยายของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2519 , หน้า 13,20.



(1) วิธีที่ง่ายที่สุด ประหยัดที่สุด แต่ในทางปฏิบัติอาจกระทำได้ยากที่สุดก็คือ ๑. กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่า พรรคการเมืองจะมีได้ไม่เกิน 2 พรรค หรือไม่เกิน 3 พรรค การบังคับให้พรรคต่างๆให้มารวมกันโดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีผลทำให้พรรคต่างๆจำต้องรวมกันเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน หรือรวมกันเป็นพรรคฝ่ายขวา ฝ่ายเป็นกลาง และพรรคฝ่ายซ้าย อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้วความคิดเช่นนี้คงจะเป็นไปได้ยาก เพราะการลดพรรคการเมืองโดยตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ เท่ากับว่าเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการรวมตัวโดยปราศจากความยินยอมพร้อมใจคงจะเป็นไปในรูปการรวมตัวแบบหลวมๆไม่มั่นคง และอาจเกิดการขัดแย้งภายในพรรคการเมืองจนไม่สามารถอยู่รวมพรรคเดียวกันได้ นักการเมืองบางกลุ่มจะหันไปทางออกในการต่อสู้แบบรับสภามากขึ้น

(2) การลดจำนวนพรรค โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งให้พรรคการเมืองที่จะขอจัดตั้งมีสมาชิกเริ่มจำนวนมากและจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นทุกจังหวัด ตลอดจนพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งหนึ่งอย่างน้อยประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร และหากพรรคใดไม่ได้รับการเลือกตั้งเลยก็ควรรยุบเลิกพรรคนั้นเสีย นอกจากการลดจำนวนพรรคโดยอาศัยจำนวนสมาชิกที่สมัคร เข้ารับการเลือกตั้งแล้วยังอาจทำการลดจำนวนพรรคได้จากจำนวนที่นั่งของพรรคในสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เช่น อาจกำหนดไว้ว่า หากพรรคการเมืองใดได้รับที่นั่งในสภาต่ำกว่าสิบที่นั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเสีย และให้หน้าที่นั่งไปผนวกกับพรรคใหญ่ต่อไป หากพรรคใดไม่ได้รับที่นั่งเลยก็ต้องยุบเลิกพรรคการเมืองนั้นไปเลย ในประเทศเยอรมันตะวันตกได้ใช้วิธีการเช่นนี้ มีการกำหนดไว้ว่าพรรคที่จะสามารถมีที่นั่งในสภาล่างได้จะต้องได้ 3 ที่นั่งเป็นอย่างน้อยในการเลือกตั้งโดยตรง หรือ 5 เปอร์เซ็นต์ของการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เมื่อเริ่มแรกปรากฏว่า มีการจัดตั้งพรรคการเมืองถึง 12 พรรค แต่เมื่อได้ใช้วิธีการดังกล่าวมาใช้ พรรคการเมืองในเยอรมันได้ลดลงเหลือเพียง ๔ พรรคใหญ่ๆในระดับชาติเท่านั้น พรรคการเมืองของเยอรมันจึงมีจำนวนน้อย ซึ่งสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างดี แม้ว่าเยอรมันจะมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคก็ตาม



(3) การลดจำนวนพรรคอาจกระทำได้โดยจำกัดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตามแบบคลาสสิก คือจะต้องแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีผู้แทนเพียงคนเดียว ผู้ลงคะแนนเสียงแต่ละคนจะมีเพียงเสียงเดียวเท่านั้น (one man-one vote) การแบ่งเขตแบบแต่ละเขตมีผู้แทนเพียงคนเดียว ใช้กับระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียว พรรคที่มีอุดมการณ์ใกล้เคียงกันจะรวมตัวกันโดยธรรมชาติ หรืออาจจะลดลงจากเหตุผลทางจิตวิทยาที่ว่าในระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวกับผู้เลือกตั้งจะเข้าใจได้ทันทีว่า คะแนนเสียงของพวกเขาจะสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ ถ้ายังคงสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย หรือพรรคที่คะแนนเสียงไม่มากในเขตนั้น ด้วยเหตุนี้พวกนี้จึงมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงให้พรรคที่เลวน้อยที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงชัยชนะของพรรคที่ตนไม่ชอบมากที่สุด พรรคเล็กพรรคน้อยก็จะถูกทอดทิ้งและอาจหมดอำนาจการต่อรองในทางการเมืองไป เหตุการณ์เช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ซึ่งมีระบบพรรคเพียง 2 พรรคใหญ่เท่านั้น การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ทำให้อังกฤษเหลือพรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคเลเบอร์เท่านั้นที่เผชิญหน้าในทางการเมือง ส่วนพรรคลีเบอร์ลเริ่มหมดอำนาจตั้งแต่นั้นมาในช่วงปี 1923 - 1935 เป็นต้นมา ในสหรัฐอเมริกาก็เช่นกัน จำนวนพรรค 2 พรรคยังคงเป็นสิ่งที่ควบคู่กับระบบการเมืองของอเมริกาอยู่เสมอมา ในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา แนวโน้มระบบพรรคการเมืองลดจำนวนอย่างรวดเร็ว เพราะวิธีการกำหนดการแบ่งเขตและการเลือกตั้งทั้งสิ้น

(4) การลดจำนวนพรรคโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แนวความคิดเช่นนี้มาจากความหวังในสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ และสถาบันฝ่ายบริหาร ซึ่งน่าจะเป็นสถาบันหลักให้แก่ประชาชนคนไทยไม่สถาบันใดก็สถาบันหนึ่ง แต่ปรากฏว่าสถาบันฝ่ายบริหาร (ก่อนหน้า ปี 2516) มักจะอยู่ห่างไกลจากประชาชน และการก้าวเข้ามาสู่อำนาจก็มักมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร หันมาสู่สถาบันทางรัฐสภาที่ปรากฏว่าส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร สำหรับส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนก็ปรากฏว่าอ่อนแอ เพราะเหตุว่ามีจำนวนพรรคและพวกอิสระมากมาย



จนกระทั่งไม่สามารถเป็นพลังที่จะดูอ่านอาจหรือเป็นปากเสียงแทนประชาชนได้ เพื่อเป็นการนำทางออกให้แก่ระบบการเมืองไทย นักคิดและนักวิชาการกลุ่มหนึ่งจึงเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง แทนที่จะให้นายกรัฐมนตรีมาจากสภา นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจะกลายเป็นแกนดึงดูดความสนใจทางการเมืองจากประชาชน เพราะนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยคะแนนเสียงจากสภาซึ่งเต็มไปด้วยผู้หวังผลประโยชน์ทางการเมือง นายกรัฐมนตรีจึงปลอดจากสภาว่าการครอบงำหรือแรงกดดันที่มาจากทางสภา และจะมีความอิสระในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองต่างๆจะรวมตัวกันเพื่อชิงชัยเอาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพราะการเลือกตั้งตำแหน่งเดียวในระดับชาตินั้นจะทำให้พรรคเล็กจะไม่มีโอกาสได้ชัยชนะไปได้เลย พรรคใหญ่ก็เช่นกัน พรรคใดที่อุดมการณ์คล้ายคลึงกันก็จะรวมกัน เพราะพรรคจำเป็นที่จะต้องเสนอทางเลือกต่างๆให้ผู้เลือกตั้งอย่างกระจ่างชัดพอใช้ มิฉะนั้นแล้วพรรคใหญ่ที่มีอุดมการณ์คล้ายกัน แต่ไม่ยอมรวมกัน คะแนนเสียงจะตั้งกันเอง และอาจทำให้พรรคที่มีอุดมการณ์ตรงกันข้ามสามารถมีชัยในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารไปได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีน้อยพรรคและเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่นั้น จะปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยจะได้พิจารณาต่อไป

4.2.1 กรณีการกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524

เมื่อวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ดังต่อไปนี้



เงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง			
ปี 2498	ปี 2511	ปี 2517	ปี 2524
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไปหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปยอมตั้งพรรคการเมืองได้	ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย... มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ตั้งแต่ 15 คน ขึ้นไปมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจการในทางการเมืองอาจร่วมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองโดยออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 500 คน	ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย... มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจการในทางการเมืองอาจร่วมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองโดยออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 1,000 คน	ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย... มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ตั้งแต่ 15 คน ขึ้นไปมีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจการในทางการเมืองอาจร่วมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองโดยออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 5,000 คน โดยที่สมาชิกจำนวน 5,000 คน ต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ใน



เงื่อนไขการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง			
ปี 2498	ปี 2511	ปี 2517	ปี 2524
			แต่ละภาคละห้า จังหวัดตามบัญชี รายชื่อที่กฎหมาย กำหนดไว้และมี จำนวนสมาชิก จังหวัดละไม่น้อย กว่า 50 คน

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2524 ได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน และสมาชิกต้องมีภูมิลำเนากระจายในแต่ละจังหวัดเกือบทั่วประเทศ นอกจากนี้หากปรากฏว่า พรรคการเมืองมีสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คนหรือมีสมาชิกซึ่งมีอยู่ในจังหวัดต่างๆจังหวัดละ 50 คน ไม่ถึง 5 จังหวัดของแต่ละภาคติดต่อกันเป็นเวลา 6 เดือน อาจจะถูกนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองก็ได้<sup>1</sup>

(2) กรณีที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 95 บัญญัติว่า " ในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94(3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง



เป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่ง  
ได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต "

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มี  
ความเห็นเป็นสองฝ่ายในการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคลงสมัคร  
รับเลือกตั้งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด  
กล่าวคือ

ฝ่ายแรกเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญ  
เพื่อเป็นมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลงและให้มีพรรคใหญ่ในสภา  
และควรมีข้อกำหนดว่าพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรต่ำกว่า 10 % ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้พรรคนั้นสลาย  
ตัวไป โดยมีมาตรการสืบเนื่องดังนี้

- 1) ให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร  
ไม่ถึงร้อยละ 10 ล้มสภาพในวันที่ปรากฏผลเลือกตั้งทั่วไป
- 2) ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ล้ม  
สภาพไปนั้น เข้าสังกัดพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งถึงเกณฑ์  
ที่กำหนดทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับจากวันที่พรรคการเมืองล้มสภาพ
- 3) หากผู้ได้รับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งได้ล้มสภาพ  
ไปนั้นผู้ใดมิได้เข้าสังกัดพรรคหนึ่งพรรคใดเมื่อครบกำหนด ๖๐ วันไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็  
ตามให้ผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ
- 4) สำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ว่างลง ให้ผู้  
สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ซึ่งได้คะแนนรองลงมาในการเลือกตั้งทั้งไปใน  
เขตเลือกตั้งเดียวกันนั้น เข้าดำรงตำแหน่งแทน
- 5) หากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกของพรรคซึ่งเป็นสมาชิก  
ผู้แทนราษฎรลดจำนวนลงต่ำกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด  
ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ให้พรรคการเมืองนั้นล้มสภาพลง และให้ดำเนินการตามที่  
กล่าวมาในข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 4 โดยอนุโลม



ฝ่ายที่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าวให้เหตุผลว่าจะทำให้มี  
พรรคการเมืองจำนวนน้อยโดยเป็นพรรคใหญ่พอสมควร และเพื่อที่จะให้พรรคมีความ  
สำคัญเหนือบุคคลผู้เป็นสมาชิก พร้อมทั้งมีความแข็งแกร่งสามารถควบคุมวินัยของสมาชิก  
ได้

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับมาตรการดังกล่าว โดยให้  
เหตุผลดังนี้

1) ไม่ควรที่จะให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่  
ถึง 10 % ต้องสลายตัวไปควรให้โอกาสที่จะให้พรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการ  
ตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชนไว้ หากกำหนดให้พรรคการเมืองนั้นสลายตัวไป ย่อม  
กระทบถึงประชาชนที่เลือกพรรคนั้น เพราะนิยมในนโยบายของพรรคนั้น การที่จะให้มี  
พรรคการเมืองใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรควรปล่อยให้มีการรวมตัวกันโดยอิสระใน  
เวลาพอสมควร แต่ควรใช้มาตรการจำกัดมิให้พรรคการเมืองดังกล่าวมีอำนาจดำเนินการ  
บางอย่างในสภา เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระทู้ถาม หรือญัตติบางประเภท  
ควรเสนอได้ เฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 10 % เท่านั้น

2) ถ้ากำหนดมาตรการดังกล่าว พรรคการเมืองที่มีสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 10 % จะต้องสลายตัวไปโดยไม่มีโอกาสได้พัฒนาตนเอง และการ  
ที่กำหนดให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ถ้าหากหาพรรคใหม่ เข้าไม่ได้จะเป็นการขัดต่อ  
เจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง แต่ถ้าหากหาพรรคใหม่ เข้าได้ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าบุคคล  
ผู้นั้นไม่มีนโยบายทางการเมืองที่แน่นอน และการให้ผู้รับเลือกตั้งลำดับรองลงไปเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่บุคคลผู้นั้นต้องพ้นสมาชิกภาพไป ก็จะทำให้เกิดความ  
วุ่นวายทางการเมืองขึ้นอีก และเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่แล้วมา พรรคเล็ก  
พรรคน้อยที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือความวุ่นวายในทาง  
การเมืองมากนัก จึงควรให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกไม่ถึง 10 % คงอยู่ต่อไป เพื่อจะ  
ได้ดำเนินการในทางการเมืองตามที่ประชาชนมอบหมาย



ในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติว่าไม่ควรวางข้อจำกัด  
ให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 10 % จากผลการเลือกตั้งทั่วไปต้อง  
สลายตัวไป 4

4.2.3 มาตรการในการกำหนดค่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง  
สังกัดพรรคการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.1 และ 4.2.2 ว่า  
ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
พ.ศ. 2524 มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยมี  
ความเข้มแข็ง และให้เป็นระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค ในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์  
ดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดค่าให้ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง  
สังกัดพรรคการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้พรรคการเมืองได้มีโอกาสเลือกเฟ้นตัวบุคคลเพื่อลง  
สมัครรับเลือกตั้งประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อให้รัฐบาลที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหาร  
ประเทศนั้นมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีเสียงข้างมากพอที่จะ  
เข้าบริหารประเทศได้ 5

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521  
มาตรา 94 ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภา-  
ผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้ " .....  
(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ความมาตรา 95 หรือ  
พรรคการเมืองตามมาตรา 104 วรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียง  
พรรคเดียว

4 บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9 วันที่ 26  
มกราคม 2521 , หน้า 27.

5 บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2520 วันที่  
29 ธันวาคม 2520.



#### 4.2.4 ผลของการใช้มาตรการในการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ให้เป็นระบบน้อยพรรค

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการ  
สถาปนาระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นระบบน้อยพรรคโดยการกำหนด  
เงื่อนไขต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้มีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากและมี  
อยู่ที่ราชอาณาจักร (มาตรา 7)
- (2) กำหนดให้ส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (มาตรา 95)

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย  
ยังคงใช้ระบบเลือกตั้งแบบ "แบ่งเขต-เรียงเบอร์"<sup>8</sup> ประกอบกับพฤติกรรมในการลงคะแนน  
เสียงเลือกตั้งยังคงยึดถือ "บุคคล" มากกว่า "พรรคการเมือง" ดังนั้นจึงปรากฏว่าผลการ  
เลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 มีดังต่อไปนี้

พรรคชาติไทย	มีส.ส.ที่ได้รับการเลือกตั้ง	จำนวน	87	คน
พรรคกิจสังคม	"	"	54	"
พรรคประชาธิปัตย์	"	"	48	"
พรรครวมไทย	"	"	35	"
พรรคประชากรไทย	"	"	31	"
พรรคราษฎร	"	"	21	"
พรรคประชาชน	"	"	19	"
พรรคพวงชนชาวไทย	"	"	17	"
พรรคพลังธรรม	"	"	14	"
พรรคกิจประชาคม	"	"	9	"
พรรคก้าวหน้า	"	"	8	"
พรรคสหประชาธิปไตย	"	"	5	"



พรรคมวลชน	"	"	"	5	"
พรรคเสรีนิยม	"	"	"	3	"
พรรคพลังสังคมประชาธิปไตย	"	"	"	1	"

จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองไม่สามารถบรรลุผลได้แต่อย่างใด กล่าวคือ ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม อันเป็นเหตุให้เกิดการไร้เสถียรภาพในทางการเมืองในเวลาต่อมา

ในประการต่อมา เนื่องจากมีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คน อันเป็นผลให้พรรคการเมืองดังกล่าวไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของพรรค รวมทั้งการเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยดังกล่าวทำให้มีอำนาจต่อรองทางการเมืองน้อยตามไปด้วย ดังนั้นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จำนวน 4 พรรค อันประกอบไปด้วย พรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม พรรครวมไทย และพรรคก้าวหน้า จึงมีดำริที่จะรวมกันเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ไม่มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองรวมกันได้

ฉะนั้นในการรวมพรรคการเมืองทั้งสี่พรรคดังกล่าวจึงได้อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง กล่าวคือ

ก. พรรครวมไทยซึ่งเป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดจะเป็นพรรคแกนนำ โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม และพรรคก้าวหน้า จะต้องดำเนินการยุบพรรคเข้ามารวมด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรครวมไทย

ข. ในการเลิกพรรคการเมืองดังกล่าว พรรคการเมืองที่จะเลิกได้ต้องอาศัยเหตุแห่งการเลิกพรรคตามที่พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524



มาตรา 46 กล่าวคือ เหตุเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมือง เพราะหากอาศัยเหตุอื่นแล้วพรรคการเมืองนั้นยอมสูญเสียแห่งความเป็นพรรคการเมืองก่อนที่จะมารวมกันตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พรรคก้าวหน้าเป็นเพียงพรรคเดียวที่สามารถเลิกพรรคโดยอาศัยเหตุเลิกพรรคตามข้อบังคับพรรคการเมืองตามมาตรา 46 (1) ได้ เนื่องจากข้อบังคับพรรคระบุให้เลิกพรรคได้ในกรณีดังกล่าว แต่พรรคประชาชนและพรรคกิจประชาคม ไม่มีข้อบังคับกำหนดให้เลิกพรรคได้ ดังนั้นพรรคการเมืองทั้งสองจึงดำเนินการแก้ไขข้อบังคับพรรคเพื่อให้สามารถเลิกพรรคได้

ค. เมื่อได้แก้ไขข้อบังคับพรรคโดยกำหนดให้มีการยุบพรรคเพื่อที่จะไปรวมกับพรรคอื่นได้แล้ว พรรคการเมืองจึงจะต้องดำเนินการประชุมใหญ่ เพื่อขอมติให้เลิกพรรค ซึ่งพรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม และพรรคก้าวหน้าได้ประชุมเลิกพรรคตามข้อบังคับดังกล่าว ในวันที่ 14 มกราคม 2532 ซึ่งมตินี้จะมีผลในวันที่ 16 มกราคม 2532

ง. ภายหลังการเลิกพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสามจะต้องนำมติเลิกพรรคและคำร้องดังกล่าวไปยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง

จ. ภายหลังที่นายทะเบียนรับคำร้องขอเลิกพรรคดังกล่าว จึงได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองทั้งสามได้ดำเนินการเลิกพรรคถูกต้องตามข้อบังคับของแต่ละพรรค และตามพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้วทุกประการ ต่อมาได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการทำการคำร้องยื่นต่อศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลแพ่งได้สวนและทำความเข้าใจให้ศาลฎีกามีคำสั่งต่อไป

ในการได้สวนของศาลแพ่งนั้น ศาลแพ่งมีความเห็นว่ามิเหตุอันสมควรให้เลิกพรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 (1) ประกอบด้วยมาตรา 13 โดยมีคำสั่งให้พิจารณาพร้อมกันเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2532 และทำความเข้าใจสำนวนมายังศาลฎีกาในวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2532



ในการพิจารณาของศาลฎีกา ศาลได้มีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า โดยให้เหตุผลว่า ตามข้อบังคับของพรรคทั้งสามได้เปิดโอกาสให้เลิกพรรคได้ และพรรคการเมืองทั้งสามได้มีการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ หมวด ๓ ว่าด้วยการยกเลิกพรรคการเมืองซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๖ โดยชอบแล้ว กล่าวคือ เมื่อพรรคการเมืองทั้งสามมีเหตุต้องเลิกตามข้อ บังคับของพรรคการเมืองตามมาตรา ๔๖ (๑) หัวหน้าพรรคการเมืองทั้งสามได้แจ้งต่อ ผู้ร้องในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่พรรคการเมือง เลิก และนายทะเบียนดำเนินการสอบสวนแล้วและยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิก พรรคการเมืองทั้งสามดังกล่าว โดยยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งและศาลแพ่งดำเนินการทำความเข้าใจ ส่งสำนวนมายังศาลฎีกาตามขั้นตอนที่กฎหมายไว้ทุกประการ จึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคก้าวหน้า พรรคกิจประชาคม และพรรคประชาชน ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 46 ประกอบด้วยมาตรา 13 เมื่อศาลได้มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองจะเป็นผู้ประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

จ. สมาชิกพรรคการเมืองที่ศาลฎีกามีคำสั่งยุบเลิกพรรคจะต้องสมัคร เป็นสมาชิกพรรครวมไทยตามข้อตกลงที่พรรคการเมืองทั้งสี่ได้ตกลงกันไว้ โดยจะต้อง เข้าเป็นสมาชิกพรรคภายใน 60 วันนับแต่เลิกพรรค เพื่อมิให้ขาดจากสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 103 (3)

หลังจากนั้น พรรครวมไทยจึงได้เปลี่ยนชื่อและเครื่องหมายพรรคต่อ นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็น "พรรคเอกภาพ"

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพรรครวมไทย พรรคกิจประชาคม พรรคประชาชน และพรรคก้าวหน้า จะประสบความสำเร็จในการรวมพรรคการเมืองเป็น "พรรคเอกภาพ" ก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหากฎหมายบางประการอันสืบเนื่องมาจากการรวม พรรคการเมือง กล่าวคือ



- (1) การที่ไม่มียกข้อบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถรวมพรรคกันได้  
ยอมเป็นอุปสรรคต่อการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เป็นปีกแผ่นและให้มีน้อยพรรค
- (2) ทรัพย์สินของพรรคการเมืองที่ยุบพรรคเพื่อเข้าร่วมกันจะต้อง  
ดำเนินการอย่างไร เพื่อมิให้ต้องตกเป็นขององค์การสาธารณกุศล
- (3) เมื่อมีการยุบเลิกพรรคการเมืองแล้ว มีปัญหาว่าจะดำเนินการ  
อย่างไรเพื่อมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่เลิกไปต้องขาดจากสมาชิกภาพ  
และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยึดมั่นต่อมติพรรคของตนที่จะต้องเข้าเป็นสมาชิกของพรรค  
การเมืองตามที่ได้มีมติไว้ โดยไม่เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น เช่น ในกรณีของ  
ประชาชนที่มีสมาชิกพรรคได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยแทนที่จะเป็นพรรครวมไทย  
 เป็นต้น

ซึ่งในปัญหาเหล่านี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทสรุปและ  
ข้อเสนอแนะ

#### 4.3 มาตรการทางกฎหมายในการยกฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ในประเทศที่มีการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภานั้น หากพรรคการเมืองซึ่ง  
สมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากที่สุด ย่อมมี-  
จัดตั้งรัฐบาล เข้าบริหารประเทศ ส่วนพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคของตนได้รับการ  
เลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าก็อาจจะต้องอยู่ในฐานะพรรคการเมือง  
ฝ่ายค้านทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารประเทศของพรรคการเมืองฝ่ายที่จัดตั้งรัฐบาล  
ต่อไป

หากพิจารณาถึงบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการตรวจสอบถ่วงดุล  
และควบคุมฝ่ายรัฐบาล สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้



(1) การตั้งกระทู้ถาม

เป็นวิธีการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านสามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ง่ายและกระทำได้บ่อยครั้ง ผลของการตั้งกระทู้ถามแม้ว่าจะไม่รุนแรงถึงขั้นที่ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออก แต่ก็เป็นการทำให้รัฐมนตรีซึ่งถูกตั้งกระทู้ถามได้ทราบข้อบกพร่องของตน

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลนั้นโดยปกติมักเป็นบทบาทของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภา ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2522-2526 ได้มีการตั้งกระทู้ถามถึง 719 กระทู้<sup>6</sup>

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไป

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นมีทั้งการลงมติและไม่ลงมติ ซึ่งนับเป็นวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการควบคุมรัฐบาลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่อย่างไรก็ตามในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น มีเพียงจำนวนไม่กี่ครั้งที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านต้องเผชิญอุปสรรคนานัปการ เพราะต้องรวบรวมรายชื่อสมาชิกให้ครบถ้วนและหาเสียงสนับสนุนตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กรณีที่พรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านในรัฐบาลโดยการนำของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พยายามที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ปรากฏว่าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคกิจสังคมได้ดำเนินการให้มีการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ ผลของการตีความดังกล่าว ทำให้ผู้คัดการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคชาติไทยมีอันต้องตกไป

6 ทุกรายละเอียดในสรุปผลงานของรัฐบาล ( เมษายน 2522 - มีนาคม 2526 )



ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยนั้น พรรคประชาธิปัตย์นับเป็นพรรคฝ่ายค้านพรรคแรกซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ และต่อมาจนถึงรัฐบาลของพลเรือตรี หลวงธำรงค์นาวาสวัสดิ์ อย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ยื่นข้อติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของหลวงธำรงค์ ฯ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2490 สำหรับข้อติที่อภิปรายนั้นมีอยู่ด้วยกัน 8 ข้อ ดังนี้

1. ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตามนโยบายที่แถลงไว้
2. ไม่สามารถรักษานโยบายการเงินของชาติไว้ในทางมั่นคง ทำให้ฐานะการคลังล้มเหลว
3. ในทางเศรษฐกิจได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจผิดพลาดไม่เหมาะสมแก่ภาวะการณ์ปัจจุบัน เป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อนในการครองชีพ
4. การต่างประเทศไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้
5. ใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงในราชการประจำ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการแผ่นดิน
6. ไม่สามารถรักษาฐานะของข้าราชการให้อยู่ในระดับที่สมควร ทำให้ข้าราชการขาดกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการ
7. ทางการศึกษาของชาติ รัฐบาลนี้ก็ไม่ได้ปรับปรุงและดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้
8. ไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงแถลงต่อประชาชนให้ทราบว่า ในหลวงรัชกาลที่ 8 สวรรคตเพราะเหตุใด

การอภิปรายครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายที่นานติดต่อกันถึง 8 วัน จากวันที่ 19 ถึงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2490 เมื่อจบการอภิปรายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลหลวงธำรงค์ ฯ ด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 54 โดยมีผู้งดออกเสียง 16 คน แม้ว่ารัฐบาล



มิได้แพ้คะแนนเสียงก็ตาม แต่ปรากฏว่ารัฐบาลก็ได้ลาออกเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี<sup>7</sup>  
นับว่าพรรคฝ่ายค้านได้มีโอกาสควบคุมการบริหารของรัฐบาลอยู่พอสมควร

แต่ต่อมาเมื่อคณะนายทหารทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐโดยฉิกรัฐธรรมนูญ  
คณะทหารก็ได้ไปเชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นรัฐบาล  
พรรคประชาธิปัตย์จึงได้เป็นรัฐบาล ในตอนนั้นผู้ที่ทำหน้าที่พรรคฝ่ายค้านก็มีแต่พรรค-  
ประชาชนที่แยกออกไปจากพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาชนนี้มีนายเลียง ไชยกาล  
เป็นหัวหน้าพรรค ส่วนพรรคแนวรัฐธรรมนูญกับพรรคสหชีพนั้นแม้จะยังไม่ยกเลิกไป  
แต่ผู้นำพรรคก็ต้องหนีการรัฐประหารกันกระจัดกระจายไป ยิ่งต่อมาเมื่อคณะนายทหาร  
จับนายควงและพรรคประชาธิปัตย์ออกจากรัฐบาลและต่อมาคณะนายทหารประกาศปฏิวัติ  
ตัวเองเพื่อล้มรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมืองด้วย พรรคฝ่ายค้านตามกฎหมายจึงไม่มีอยู่  
ในวงการเมืองไทยเป็นเวลาหลายปี

การมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2489 ทำให้มีพรรคฝ่ายค้านเกิดขึ้น  
อีกครั้ง แต่พรรคฝ่ายค้านรัฐบาลที่มีในตอนนั้นก็พอจะแยกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกหรือ  
ที่จริงเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ฟื้นขึ้นมาเป็นพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลก็คือ  
พรรคประชาธิปัตย์ ที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ส่วนอีกกลุ่มนั้นเป็นพรรค  
การเมืองแนวสังคมนิยมเช่น พรรคเสรีชนที่นายเทพ โชติสุขิต เป็นหัวหน้า  
พรรคเสรีประชาธิปไตย ที่มีนายเมธ รัตนประสิทธิ์ (หลวงวิลาสวัณวิท) เป็นหัวหน้า  
พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยที่มีนายสุเทพ สัจจกุล เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคกิจสังคมที่มี  
นายวิเศษศรี ศรีภักตรา เป็นหัวหน้าพรรค

พรรคการเมืองฝ่ายค้านเหล่านี้มีเป้าหมายคัดค้านรัฐบาล และเตรียมตัวที่จะ  
ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งลงแข่งขันทั่วไปครั้งที่ 8 แข่งกับพรรคเสรีนิยมซึ่งเป็น

<sup>7</sup> ลีรี เปรมจิตต์ , ชีวิตและงานของ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ อดีตนายกร  
รัฐมนตรี "ลิ้นทอง", (กรุงเทพฯ:แสงทอง 2520) หน้า 604.



พรรครัฐบาล ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ซึ่งผลการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคเสรี มนังคศิลา และพรรคอื่นที่สนับสนุนรัฐบาลเป็นฝ่ายได้รับเสียงข้างมาก แต่ก็มีเสียงโจมตี จากหนังสือพิมพ์และเสียงกล่าวหาจากพรรคฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต เป็นการเลือกตั้งที่สกปรกและนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็น พรรคฝ่ายค้าน และต่อมาก็เป็นเหตุให้คณะทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500

ฉะนั้น บทบาทของการควบคุมดูแลโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงเป็นเรื่อง ที่รัฐบาลหวั่นเกรงอยู่เหมือนกัน เพราะในอดีตที่ผ่านมาหลังจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วาง ใจแล้ว แม้รัฐบาลจะมีเสียงข้างมากทำให้ผ่านมติไม่ไว้วางใจไปได้ก็ตาม แต่ก็มักถูกแทรก ช่องทางการเมืองโดยคณะบุคคลที่ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจเปลี่ยนรัฐบาล ดังที่รัฐบาลของ- หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ประสบเมื่อ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 หลังจากที่ชนะการ- อภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยได้รับการไว้วางใจและรัฐบาลก็ลาออก ตั้งรัฐบาลใหม่ โดยหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีแต่ก็ได้ถูกทำการรัฐประหารในเวลาต่อมา หรือรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ถูกฝ่ายค้านไม่ไว้วางใจในตอนกลางปี พ.ศ.2500 ก็ถูกรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 16 กันยายน ปีเดียวกันนั่นเอง

พรรคฝ่ายค้านมีตัวตนมาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองใน - ประเทศไทยแต่ก็ไม่ได้รับการรับรองอะไรหนักหนา และฝ่ายรัฐบาลมักจะถือว่าเป็น ศัตรูของรัฐบาล จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 ซึ่งเป็น - รัฐธรรมนูญที่กล่าวกันว่าเป็นประชาธิปไตยที่สุด จึงได้มีการกำหนดรับรองฐานะของ พรรคฝ่ายค้านไว้โดยชัดแจ้งว่าพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็น หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรพรรคใดพรรคหนึ่ง ที่มิได้ร่วมในรัฐบาล และมีเสียงในสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดของสภาให้เป็นผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>8</sup>

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 126



หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ปี พ.ศ. 2518 และ พ.ศ.2519 ปรากฏว่ามี  
พรรคการเมืองอยู่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า  
พรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย มักจะมีเรื่องขัดแย้งกันไม่มากก็น้อยซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา  
ของพรรคการเมืองที่มีนโยบายทางการเมืองไม่ตรงกัน

พรรคฝ่ายค้านในปัจจุบันนี้ ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2521 ได้รับความรับรองไว้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 105 ความว่า

" ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์  
จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทน  
ราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวน  
มากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง  
รัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เป็น  
ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร "

ทั้งโดยการปฏิบัติพรรคฝ่ายค้านก็ดูจะได้รับการรับรองดีขึ้นด้วยดังที่พรรคฝ่ายค้าน  
อย่างพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้เข้ามาร่วมรัฐบาลในรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก เปรม  
ฉิมสุลลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าวอย่างเช่น พรรคชาติไทย  
ก็กลับไปเป็นพรรคฝ่ายค้าน

บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาในอดีตจึงถูกมองว่าเป็นศัตรูของรัฐบาล  
จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2517 ได้บัญญัติถึงการรับรองสิทธิของ  
พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา ซึ่งมี ม.ร.ว. เสถียร ปราบิมช เป็นผู้นำฝ่ายค้าน  
ในสภาคนแรกที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ และหลักการดังกล่าว  
ก็ได้สืบทอดมาดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521

#### 4.4 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมบทบาทของพรรคการเมืองในการเสนอ ร่างกฎหมาย



ในระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภานั้น อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย มักจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับเอากฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วไปปฏิบัติ ฉะนั้นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่าตนขาดกฎหมายใด ต้องการเครื่องมืออันใดในการพัฒนาประเทศ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติสมบูรณ์หรือไม่ มีข้อบกพร่องประการใดควรจัดการแก้ไขใหม่อย่างไร ในกรณีนี้จึงควรให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสชี้แจงแสดงความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติและขอเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายเสียเอง โดยมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา

(2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกว้างขวางมาก เช่น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายบริหารมีเครื่องมือเครื่องใช้ เช่น ข้อมูลสถิติ กาลังทรัพย์ งบประมาณ กาลังคน เช่น ข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ฝ่ายบริหารจึงควรมีอำนาจเสนอกฎหมายได้เพื่อแก้ไขปัญหานั้น และระดมสรรพกำลังที่ตนมีมาช่วยในการพัฒนาประเทศให้เป็นผลสำเร็จ ถ้าฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายและฝ่ายนิติบัญญัติกลับแก่งแย่งไม่ยอมเสนอกฎหมายให้ การพัฒนาประเทศก็จะชงกั้นทั้งที่มีปัญหากฎหมายมากมายรอคอยอยู่ และฝ่ายบริหารเองก็มีเครื่องมือเครื่องใช้เตรียมพร้อมแล้ว คงขาดแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายให้สภานิติบัญญัติพิจารณาเท่านั้น

(3) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้นว่า ก่อนเข้ารับตำแหน่งต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิเสนอกฎหมายก็เท่ากับว่าเป็นการจัดให้ฝ่ายบริหารมีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้

(4) ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ การให้ฝ่ายบริหารเสนอกฎหมายได้จึงคิดว่าเป็นการเกี่ยวพันระหว่างอำนาจทั้งสอง คือฝ่ายหนึ่งเสนอกฎหมาย อีกฝ่ายหนึ่งพิจารณาร่างกฎหมาย

ในรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่ส่วนใหญ่ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511 รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 เป็นต้น ได้บัญญัติให้อำนาจแก่



คณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายนั้นเป็นการเสนอ  
 ในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะมิใช่ในนามของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใด

นอกจากนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนย่อมมี  
 สิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีเพราะอยู่ในฐานะที่จะทราบได้  
 ดีว่าประชาชนต้องการกฎหมายอะไร แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับ  
 เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ได้ให้สิทธิแก่วุฒิสมาชิกในการเสนอร่างกฎหมาย  
 ได้<sup>9</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติ  
 หลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใน  
 มาตรา 125 ความว่า

" ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็  
 ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้  
 เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และจะต้องมี  
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง....."

นอกจากนี้ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521  
 มาตรา 194 บัญญัติว่า "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์  
 และวิธีการดังต่อไปนี้

---

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 171 บัญญัติว่า  
 " ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือสภาผู้แทน  
 ราษฎร..... "



(1) ผู้ติดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ติดข้อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้....."

จากบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าว จะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาให้การเสนอร่างกฎหมายต้องมาจากนโยบายของพรรคการเมือง อันจะเป็นผลให้ต้องผ่านการพิจารณาของที่ประชุมของพรรคการเมือง รวมทั้งยังเป็นการลดจำนวนร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาลง อันเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองไปในตัว<sup>10</sup>

#### 4.5 สรุป

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะได้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมพรรคการเมืองไทยให้มีความเป็นปึกแผ่นก็ตาม อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวบางมาตรา ยังไม่เอื้ออำนวยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ทั้งนี้จะได้พิจารณาในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> บันทึกการประชุมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7/2521 วันที่ 12 มกราคม 2521, หน้า 30.