



บทที่ 4

กระบวนการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

มูลเหตุการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2524 การเมืองไทยขาดความมั่นคงและขาดเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองมีมากทำให้ไม่มีพรรคที่ใหญ่พอจะจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้ รัฐบาลส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลผสม ทำให้มีการขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ที่หลากหลายระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ แม้แต่ภายในพรรคการเมืองเดียวกันเอง เช่นในปี พ.ศ. 2518-2519 มีพรรคการเมืองถึง 57 พรรค สมัย มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นรัฐบาลประกอบด้วยพรรคร่วมรัฐบาลถึง 16 พรรค ซึ่งบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองหรือความมั่นคงทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย¹ สาหนัก สายสว่าง ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า

"การมีพรรคการเมืองน้อยเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย พรรคต้องรวมกลุ่มเป็นแกนเพื่อเลือกคน ส่งไปจังหวัดไหนๆ ก็ได้ แล้วประชาชนเลือกพรรค มิใช่เลือกตัวบุคคล แต่เลือกนโยบายของพรรค แต่ระบบการเมืองไทยที่ผ่านมาไม่เป็นเช่นนั้น คงทราบดีว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลสั่นคลอน..."²

ดังนั้นนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองและการให้อำนาจอธิปไตยแก่สถาบันสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้รัฐบาลต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน

¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 77-79.

² สัมภาษณ์ สาหนัก สายสว่าง, วุฒิสมาชิก, 14 พฤศจิกายน 2533.

ราษฎรจำนวนหนึ่งจึงอุบัติขึ้น^๓ สำหรับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองมีสาระสำคัญคือ บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง^๔ และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วห้ามลาออกจากพรรค ถ้าลาออกจะเสียสมาชิกภาพ^๕

อย่างไรก็ดี นโยบายดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย และไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่พรรคจะต้องส่งลงแข่งขันรับเลือกตั้ง เป็นเหตุให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากมากกว่า 50 พรรค บางพรรคส่งผู้สมัครเพียงคนเดียว ผลที่ได้จึงไม่แตกต่างไปจากการไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค มาตรการดังกล่าวไม่สามารถทำให้เกิดการรวมกลุ่มนักการเมืองเป็นพรรคใหญ่ที่มีเป้าหมายและนโยบายทางการเมืองสอดคล้องกันได้ การเลือกตั้งใน พ.ศ. 2518 จึงปรากฏว่ามีพรรคต่างๆ ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งถึง 42 พรรค และมีสมาชิกของพรรคการเมืองต่างๆ ถึง 22 พรรคได้รับเลือก (ดูตารางที่ 4.1) โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ที่นั่งมากพอที่จะเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องเป็นรัฐบาลผสม เริ่มด้วยรัฐบาลผสม 2 พรรค ประชาธิปัตย์กับเกษตรสังคม แต่รัฐบาลดังกล่าวไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรได้มากพอ จึงแพ้มติในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันแรกของการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 และต้องเปิดทางให้พรรคกิจสังคมซึ่งมีเสียงในสภาเพียง 18 เสียง เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล โดยร่วมกับอีก 16 พรรค

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 146, 158, 159 และ 179.

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 117 (3).

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 124 (7).

ความล้มเหลวและความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง

พ.ศ. 2518 เป็นที่รู้จักในหมู่นักการเมืองว่า พลเอกถนอม ลีลาภา ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นเป็นผู้มีบทบาทอย่างมาก เพราะสามารถคุมเสียงพรรคธรรมสังคม พรรคสังคมนิยม พรรคสังคมนิยม และพรรคเล็กพรรคน้อยอื่น ๆ รวมทั้งเป็นผู้อุปการะพรรคการเมืองต่างๆ จำนวนมากด้วย รัฐบาลผสม 16 พรรค อยู่ได้ไม่นานก็เกิดความแตกแยกภายในคณะรัฐบาล เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลเรียกร้องที่จะขอส่วนแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น แต่หัวหน้ารัฐบาลไม่ให้ พรรคการเมืองที่สนับสนุน พลเอกถนอม จึงแสดงท่าทีที่จะไปร่วมกับพรรคฝ่ายค้านซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะอยู่ไม่ได้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้ารัฐบาลจึงประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปีเดียวกัน ผลปรากฏว่าการเลือกตั้งปี 2519 มีพรรคต่างๆ ส่งสมาชิกสมัครถึง 39 พรรค และมีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรถึง 19 พรรค โดยที่ผลการเลือกตั้งไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากอีกเช่นเคย รัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นจึงเป็นรัฐบาลผสม 4 พรรค ประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ในฐานะมีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดถึง 114 เสียงจากจำนวนเสียงทั้งหมดในสภาฯ 297 เสียง (ดูตารางที่ 4.1) และรวมด้วยพรรคอื่น ๆ อีก 3 พรรค ได้แก่ ชาติไทย ธรรมสังคม และสังคมนิยม

การที่รัฐบาลประกอบด้วยบุคคลจากหลายพรรคการเมืองทำให้ขาดเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง เพราะพรรคต่าง ๆ มีเป้าหมายและนโยบายไม่ตรงกัน และบางทีขัดแย้งกันด้วยซ้ำไป ดังนั้นรัฐบาลผสม 4 พรรคภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์อยู่ได้ 6 เดือนเศษก็มีอันเป็นไป จริงอยู่สาเหตุสำคัญของการโค่นล้มของรัฐบาลอาจจะไม่ใช่เนื่องมาจากการขาดเอกภาพในคณะรัฐบาลผสมโดยตรง แต่การที่รัฐบาลผสมเกิดการแตกแยกกัน และไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับปัญหาสำคัญของชาติ ทำให้คณะนายทหารสบโอกาสเข้าทำการโค่นล้มรัฐบาลและนำประเทศกลับสู่ระบอบเผด็จการ^๑

^๑ กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524), หน้า 50-51.

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวนพรรคการเมืองและจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร
ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2519

ที่	พรรค	ที่นั่ง/พ.ศ. 2518	ที่นั่ง/พ.ศ. 2519
1	ประชาธิปัตย์	72	114
2	ธรรมสังคม	45	28
3	ชาติไทย	28	56
4	เกษตรสังคม	19	9
5	กิจสังคม	18	45
6	สังคมชาตินิยม	16	8
7	สังคมนิยมประชาธิปไตย	15	2
8	พลังใหม่	12	3
9	แนวร่วมสังคมนิยม	10	1
10	สันติชน	8	0
11	ประชาธิปไตย	6	0
12	ไทย	4	0
13	ฟื้นฟูชาติไทย	3	0
14	ประชาธิปไตย	2	1
15	แผ่นดินไทย	2	0
16	อธิปัตย์	2	0
17	พลังประชาชน	2	3
18	พัฒนาจังหวัด	1	2
19	เกษตรกร	1	0
20	แรงงาน	1	1
21	เสรีชน	1	0
22	เศรษฐกิจ	1	0
23	สังคมก้าวหน้า	0	1
24	ไทยสังคม	-	1
25	สยามใหม่	-	1
26	พิทักษ์ไทย	-	1
27	แนวร่วมประชาธิปไตย	-	1

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

อีกประการหนึ่งการห้าม ส.ส. ลาออกจากพรรคการเมืองก็ไม่มีผลในทางควบคุม ส.ส. ให้อยู่ในระเบียบวินัย เพราะการถูกขับออกจากพรรคโดยที่ ส.ส. ที่ถูกขับนั้นสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน ไม่ทำให้ ส.ส. ผู้ นั้นเสียสมาชิกภาพ⁷ ดังนั้น ส.ส. คนใดต้องการจะเปลี่ยนพรรคก็จะวิพากษ์วิจารณ์พรรคของตนเพื่อให้พรรคลงมติขับตน หรือมิฉะนั้นก็ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรค พรรคก็ไม่มีมาตรการเด็ดขาดอะไรที่จะจัดการกับ ส.ส. ที่แปรพักต์นั้นได้⁸ ตัวอย่าง เช่น ส.ส. สังกัดพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย 3 คน ฝ่าฝืนมติพรรคในการออกเสียงให้นายกรัฐมนตรีทางพรรคมีมติขับไล่บุคคลทั้ง 3 ดังกล่าว แต่บุคคลทั้ง 3 นั้นก็หันไปจัดตั้งพรรคสยามใหม่ และสามารถมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

ความล้มเหลวในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ประกอบกับกลุ่มพลังในระบบราชการสามารถรวมตัวกันได้ใหม่ ในขณะที่ขบวนการนักศึกษา กรรมกร และชาวนาถูกมองว่าเป็นขบวนการฝ่ายซ้ายมากขึ้น สนับสนุนนโยบายสังคมนิยม สนับสนุนกรรมกรในการเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการ สนับสนุนเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรและปฏิรูปที่ดิน ให้ชาวนาที่ยากจนได้มีโอกาสเป็นเจ้าของในที่ดินทำกิน การกระทำของนักศึกษาสังเคราะห์ความกลัวให้กับคนชั้นชนพ่อค้า นักธุรกิจและข้าราชการโดยทั่วไป ดังนั้น พลังสนับสนุนที่ขบวนการนักศึกษาเคยได้รับในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงเหือดหายไป และบุคคลกลุ่มนี้ได้หันไปให้การสนับสนุนต่อกลุ่มพลังในระบบราชการ ดังนั้น ขบวนการนักศึกษา กรรมกร และชาวนาจึงถูกทำลายพร้อมกับอิทธิพลของกลุ่มพลังนอกระบบราชการในทางการเมือง และนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองได้ถูกยกเลิกไปด้วย⁹

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 124 (8).

⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 51-52.

⁹ Anderson, Bulletin of Concerned Asian Scholars, pp. 23-30.

ดังนั้นการที่พรรคการเมืองในประเทศไทยยังไม่มีโอกาสแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากตลอดห้าสิบปีที่ผ่านมา ยังไม่มีพรรคการเมืองใดจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากโดยพรรคเดียว แต่เป็นรัฐบาลผสมซึ่งไม่อาจใช้นโยบายของพรรคใดๆ ได้เลย ส่งผลให้ศรัทธาของประชาชนต่อระบบพรรคการเมืองที่มีอยู่เพียงเล็กน้อย กลับถดถอยลงไปอีกเนื่องมาจากความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาลบ้าง การแตกแยกกันของพรรคฝ่ายค้านในความพยายามเข้าร่วมรัฐบาลบ้าง นอกจากนี้ การปฏิบัติของสมาชิกพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นมูลเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อศรัทธาความเชื่อต่อระบบพรรคการเมืองและความมั่นคงแห่งชาติ ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตนไม่ชอบด้วยเหตุผลตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อพรรคการเมืองและเสื่อมศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

อาศัยจากมูลเหตุดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาระบบพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ระบบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพและความมั่นคง ดังนั้น การส่งเสริมนโยบายพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดขึ้นอยู่ในแผนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยเน้นด้านความมั่นคงและเสถียรภาพของพรรคการเมืองและความเป็นตัวแทนของมวลชนเป็นสำคัญ แนวทางในการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมืองตามความดังกล่าว คือการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ที่มีระเบียบวินัยและมีฐานจากมวลชนอย่างแท้จริง เพราะพรรคการเมืองจะเป็นกลไกสำคัญ ที่ทำให้การพัฒนาเสถียรภาพเพื่อความมั่นคงดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพรรคการเมืองช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

การเริ่มเข้ามามีบทบาทของทหารต่อการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

โดยที่คณะปฏิวัติ 2520 อิงความชอบธรรมของระบบอยู่กับการสร้างระบบอยู่กับการสร้างระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยกลุ่มพลังนอกระบบราชการ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ซึ่งเป็นตัวแทนของคณะปฏิวัติ 2520 จึงต้องเล่นตามบทประชาธิปไตย เริ่มด้วยการผ่อนคลายความเข้มงวดเกี่ยวกับเสรีภาพในด้านหนังสือพิมพ์ยอมให้นักศึกษามหาวิทยาลัยรวมกันเป็นสโมสร เพื่อจัดทำกิจกรรมทางสังคมเล็กๆ น้อยๆ ยืนยันที่จะให้เสรีภาพแก่กรรมกรในการจัดตั้งสหภาพและเสรี

ภาพที่จะหยุดงานประท้วง เรียกร้องให้นักศึกษาที่หนีเข้าป่ากลับสู่เมืองและดำเนินกา
 นีรโทษกรรมให้¹⁰ พร้อมกันนี้ก็ให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่ง
 คาดกันว่าจะต้องเป็นประชาธิปไตยตามที่คณะรัฐประหารได้สัญญาไว้ ผู้นำพรรคการ
 เมืองคนสำคัญ ๆ มี อาทิ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์
 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรีประมาธ อติเรกสาร หัวหน้า
 พรรคชาติไทย หมอกระแสร้ ชนะวงศ์ หัวหน้าพรรคพลังใหม่ นายสวัสดิ์ คำประกอบ
 หัวหน้าพรรคเกษตรสังคม นายบุญชนะ อัตถากร หัวหน้าพรรคพลังประชาชน เป็นต้น
 รวมทั้งนักวิชาการหลายคนได้รับเชิญให้เข้าไปมีส่วนในการกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
 2521¹¹ เกี่ยวกับเรื่องนี้ กระทบ ทงชรมชาติ ได้กล่าวว่า

"ทหารมีส่วนในการผลักดันรัฐธรรมนูญ 2521 นี้มาก แต่ในตอนแรกทหารไม่
 มีส่วนผลักดัน เมื่อคุณจิตติ ดิงศภัทย์ กับคณะกรรมาธิการ 35 คนกร่าง
 ทหารไม่มายุ่งเลย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คุณชนะ ทวี จุลทรัพย์ เสนีย์
 ปราโมช เป็นกรรมาธิการหมด ก่อนที่มาร่วมร่างกันหมด มีนักวิชาการ 2 คน
 มีคณะรัฐศาสตร์จุฬา คณะรัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ คุณไพโรจน์ ชัยนาม มาร่วม
 ร่างอยู่ด้วย และก็มี 'ออคูล์' วิเชียรเจริญ ที่เป็นฝ่ายวิชาการ นอกนั้น
 เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง มีประธาน คือ จิตติ ดิงศภัทย์ ซึ่งเป็นองคมนตรี
 อยู่และมีเลขาธิการ คือ มีชัย ฤชุพันธ์ เมื่อร่างเสร็จก็นำไปแปรเมื่อเข้าสู่
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทหารไปแปรหมดเลย เช่น ประธานสภาผู้แทน
 ราษฎร ให้เป็นประธานรัฐสภาทหารไปเขียนให้เป็นประธานวุฒิสภา และ
 เมื่อเข้าสู่สภานิติบัญญัติแล้วให้เห็นว่าทหารมีส่วนผลักดันโดยการแก้ร่างหมด"¹²

¹⁰ นิยม รัฐมฤต, "ระบอบข้าราชการกับนโยบายส่งเสริมพรรคการเมือง," รัฐสภาสาร 35, 3 (มีนาคม 2530): 36.

¹¹ สัมภาษณ์ กระทบ ทงชรมชาติ, คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 26 ตุลาคม 2533.

¹² กระทบ ทงชรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 65-66.

การที่ทหารเข้าแทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยอาศัย โครงสร้างทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบข้าราชการ (ผ่านกลไกรัฐสภา) เพื่อมีส่วนร่วมทางการเมืองในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนนั้น เป็นผลจากการที่เอกภาพในกองทัพมีการกระจายและโดยมีการแก่งแย่งในหมู่ผู้นำทหารระดับสูง และกลุ่มพลังนอกระบบราชการ (นิสิตนักศึกษาและกลุ่มอาชีพอื่น) พยายามตัดทอนอำนาจของทหารในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในประเทศและนโยบายต่างประเทศอีกด้วย เห็นได้จากความพยายามของนักการเมืองพลเรือนที่ต้องการตัดทอนหรือควบคุมงบประมาณทางทหารโดยเฉพาะงบราชการลับมากขึ้น¹³ แม้แต่กองอำนาจการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ก็ถูกท้าทายจนถึงขั้นที่มีผู้เสนอให้ยกเลิกเสีย การปฏิบัติการกวาดล้างคอมมิวนิสต์ของทหารในหลายพื้นที่ถูกกล่าวหาว่า เช่นฆ่าประชาชน เช่น กรณีบ้านนาทาย กรณีถ้ำแดง เป็นต้น¹⁴ ท่ามกลางเหตุการณ์ดังกล่าว ทหารก็ยังคงมีความมุ่งหวังในการมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ ดังเช่น บทความในหนังสือ หรือวารสารที่ออกโดยฝ่ายทหารในช่วงนั้น¹⁵ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของทหารในการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเปลี่ยนแปลงรูปแบบและแนวทางบางประการดังนี้

1. เป็นระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแนวกว้าง และอย่างไม่เป็นทางการ ด้วยการใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นกลุ่มซึ่งมีอาวุธและกำลังอยู่ในมือเพื่อบีบบังคับรัฐบาลในการดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามความประสงค์ของตน

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเดี๋ยวกับทหารประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2525), หน้า 49.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

¹⁵ ฤกษ์ดี ชาตฤกษ์, "การเมือง," เสนาศึกษา 40 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2517): 30.

2. การใช้พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับสิทธิเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งหรือสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีแนวทางสอดคล้องกับทหารในการรณรงค์หาเสียงให้ได้รับเลือกตั้งให้มากที่สุด หรือดำเนินงานภายใต้การควบคุมของทหารในนามของพรรคการเมืองพลเรือน

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้บทบัญญัติต่างๆ เป็นไปตามที่ทหารต้องการ โดยผ่านกลไกทางรัฐสภา

และในการนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้บรรจุนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นสถาบันการเมืองที่จะช่วยค้ำจุนระบบประชาธิปไตยและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมพรรคการเมืองประกอบด้วย ¹⁰

1. ส.ส. จะต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้มีการเมืองเล่นการเมืองในระบบพรรค

2. ส.ส. ลาออกจากพรรคที่ตนสังกัด หรือถูกขับออกจากพรรคจะเป็นผลทำให้เสียสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน ส.ส. ขาดตัวเปลี่ยนพรรคหรือสร้างความเป็นป่วนให้กับรัฐบาล โดยการถอนการสนับสนุนเมื่อรัฐบาลไม่ตอบสนองข้อเรียกร้อง ในทางกลับกันก็คือให้พรรคสามารถควบคุมความประพฤติของ ส.ส. ที่เป็นสมาชิกพรรคได้

3. พรรคที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งผู้สมัครฯ ไม่น้อยกว่า 50 % ของจำนวน ส.ส. ในสภาล่าง จึงจะมีสิทธิทำได้ จุดประสงค์ข้อนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยอย่างที่เคยเกิด

¹⁰ โปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2521

ขึ้นแล้วในสมัยหลัง 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นสาเหตุทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพ เพราะขาดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่จะสามารถฟอร์มรัฐบาลโดยลำพังพรรคเดียวได้

4. นโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่ยังได้ก้าวไปถึงขั้นที่จะกำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกไม่ถึง 10 % ของที่นั่งในสภาล่างต้องยุบไปพร้อมกับพรรคอื่น หรือรวมกันเองเป็นพรรคใหม่ให้ได้ที่นั่งถึง 10 % ขึ้นไป แต่ข้อเสนอนี้ตกไปเนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นการขัดกับหลักที่มุ่งให้พรรคการเมืองยึดมั่นในแนวนโยบายที่ประกาศต่อสาธารณชน การไปรวมกับพรรคอื่นฟอร์มพรรคขึ้นมาใหม่จะเป็นการตรงกันข้ามกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งพรรคการเมืองมิได้มีแต่ ส.ส. ที่ได้รับเลือกเท่านั้น ยังมีสมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนเป็นหมื่นเป็นแสน การให้ยุบพรรคจึงอาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากเกินไป นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ก็เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาพรรคเล็กก็หาได้เป็นอุปสรรคที่ร้ายกาจแต่เพียงอย่างเดียวไม่ ความแตกแยกในพรรคใหญ่อาจเป็นผลร้ายทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งกว่าการมีพรรคเล็กๆ เสียอีก และเห็นว่ามาตรการบังคับให้พรรคต้องส่งผู้สมัครฯ ไม่ต่ำกว่า 50 % ของที่นั่งในสภาล่างก็น่าจะเป็นการเพียงพอ

5. อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการฯ จะมีได้บังคับให้พรรคเล็กที่สมาชิกได้รับเลือกไม่ถึง 10 % ของที่นั่งต้องยุบตัวเองไป แต่ก็ได้ถอนพรรคเล็กโดยไม่ยอมให้มีบทบาทในสภาฯ กล่าวคือ ได้กำหนดให้การเสนอร่าง พ.ร.บ. จะทำได้ก็ต่อเมื่อมี ส.ส. ในสังกัดพรรคเดียวกันทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 20 คนเป็นผู้รับรอง มาตรการอันนี้มุ่งจะบังคับให้พรรคเล็กไปรวมกับพรรคใหญ่ เมืองไทยจะได้มีแต่พรรคใหญ่ ๆ

6. คณะกรรมการฯ ยังได้เสนอระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีพรรคที่เราเรียกกันว่า "การเลือกตั้งแบบพวงใหญ่" คือ จังหวัดหนึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งยกเว้นกรุงเทพฯ และการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งคณะไม่ใช่เลือกเป็นรายบุคคล เสียงจะได้ไม่กระจาย วิธีการเลือกตั้งแบบนี้เชื่อว่าจะทำให้ได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก สามารถฟอร์มรัฐบาลโดยลำพังพรรคเดียว รัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ การเลือกตั้งแบบนี้กล่าวได้ว่าแตกต่างไปจากวิธีการเลือกตั้งแบบเดิมโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต คือรวมเขตหรือผสม

ระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต แต่ทั้งหมดนี้ล้วนเน้นการเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรค จึงทำให้เสียงกระจัดกระจายไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมาก¹⁶ ซึ่งการเลือกตั้งแบบบัญชีพรรคได้ถูกยกเลิกในโอกาสต่อมา โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายเสนอข้อแก้ไขระบบเลือกตั้งให้เป็นแบบผสมแบ่งเขตเรียงเบอร์ คือ จังหวัดใดมี ส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน ไม่ต้องแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดใดมี ส.ส. เกิน 3 คนต้องแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมี ส.ส. ไม่เกิน 3 คน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน และในการเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลได้¹⁷

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการเสริมสร้างพรรคการเมืองใหญ่ที่มีวินัย โดยได้วางแนวทางเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ดังนี้

1. พรรคการเมืองเท่านั้น มีสิทธิส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปที่มีขึ้นในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งเป็นผลให้ผู้ที่ต้องการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องสังกัดพรรค

2. พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิส่งสมาชิกของตนเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรได้ จะต้องส่งไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีการเลือกตั้งกันในครั้งนั้น หากพรรคใดทำไม่ได้จะต้องสลายตัวทันที เช่น จะต้องส่งสมาชิกของตนเข้ารับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 160 คน ในกรณีที่จะมีการเลือก ส.ส. ในการเลือกตั้งนั้น 320 คน ซึ่งหมายความว่า พรรคการเมืองที่จะมีบทบาทในวงการเมืองไทยในปี 2522 ได้จะต้องเป็นพรรคการเมืองใหญ่พร้อมจะจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศได้ทันที ถ้าพรรคนั้นชนะเลือกตั้งในทุกเขตที่ตนส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้ง

¹⁷ ความในมาตรา 90 และ 91 เดิมแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3, 4 และ 5 ของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528

3. พรรคการเมืองที่มีสมาชิกของตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนไม่เกิน 20 คน ไม่มีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แนวทางนี้มีเจตนาที่จะให้พรรคที่มีสมาชิกน้อยอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรรวมตัวกับพรรคอื่น เพื่อยกฐานะขึ้นเป็นพรรคใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร

4. พรรคการเมืองมีอำนาจที่จะขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคของตนออกจากสภาผู้แทนราษฎรได้ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่อยู่ในวินัยของพรรค เช่น ละเมิดกฎในการบริหารพรรคหรือให้การสนับสนุนพรรคอื่น ในทำนองเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคที่ตนสังกัดจะสูญเสียสมาชิกภาพของตนในสภาผู้แทนราษฎรด้วย แนวทางนี้มีเจตนาที่จะให้พรรคการเมืองสามารถคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคของตนให้อยู่ในวินัยได้อย่างเด็ดขาด

5. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นพรรค มิใช่เป็นรายบุคคลเหมือนในอดีต ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองหลายพรรค และเคยทำให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องล่าช้าเป็นแรมเดือน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางทั้ง 5 นี้จะได้รับการวิจารณ์ว่าไม่สอดคล้องกับวิวัฒนาการตามธรรมชาติของระบบพรรคการเมือง แต่ก็เชื่อกันว่าแนวทางทั้ง 5 นี้ จะส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองที่มีวินัยทางการเมืองมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหากผลของการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 ก็ไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ ทำให้ไม่อาจหวังได้ว่าระบบพรรคการเมืองของไทยจะช่วยส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองตามที่ต้องการได้อย่างไร ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองโดยส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากพ่อค้าหรือนายทุนจึงปฏิบัติตามนโยบายพ่อค้าหรือนายทุนมากกว่าอุดมการณ์ ทำให้พรรคการเมืองมักจะจำกัดอยู่ในกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน หรือจำกัดอยู่แต่ในวงราชการ หรือพ่อค้าที่ร่ำรวย ดังนั้นแทนที่พรรคการเมืองจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล กลับกลายเป็นรัฐบาลเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองที่จะควบคุมบริหารประเทศ ที่พรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินกิจการทางการเมืองก็เพียงมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว รวมไปถึงการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยอิทธิพลของพรรคการเมือง หรือการเป็นรัฐบาลของพรรคการเมือง

เมืองนั้นๆ และชี้แนะให้เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ไร้ประโยชน์ และเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ ซึ่งทัศนะดังกล่าวนี้ว่ามีผลเสียต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้ศรัทธาของประชาชนต่อพรรคการเมืองเสื่อมลง และส่งผลไปถึงความมั่นคงแห่งชาติด้วยโดยทั่วไปพรรคการเมืองนั้นเป็นที่ยอมรับกันในระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปไม่ได้ถ้าปราศจากพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะการดำเนินการบริหารประเทศโดยบุคคลคนเดียวนั้นย่อมไม่มีหนทางที่จะบรรลุผลๆ ได้ ส่วนพรรคการเมืองเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีแนวทางในการแก้ปัญหาหลักๆ ของประเทศชาติ และยอมสละความแตกต่างในความเห็นปลีกย่อยเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ พรรคการเมืองนั้นจะประกาศแนวทางในการแก้ปัญหาของบ้านเมืองไว้แน่นอนชัดเจนในรูปของเป้าหมายและนโยบายของพรรค

จะเห็นได้ว่าความชอบธรรมของทหารในการเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของทหารในช่วงระยะเวลาหลังจากปี 2516 เป็นต้นมามีน้อยลง ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระบบอำมาตยาธิปไตยสู่ระบบประชาธิปไตยแบบราชการ ซึ่งพลังนอกระบบราชการเริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น การแทรกแซงต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงตามลักษณะสภาพแวดล้อมทางการเมืองจากการยึดอำนาจโดยการปฏิวัติรัฐประหารมาสู่การใช้กระบวนการทางรัฐสภาในการผลักดันแนวความคิด หรือผลประโยชน์ของกลุ่มตน ดังนั้น ทหารจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเงื่อนไขใหม่ๆ ในทางการเมือง เพื่อเรียกร้องความชอบธรรมและความถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการอ้างความมั่นคงแห่งชาติในการผลักดันนโยบายของรัฐ การตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองก็เช่นกัน ทหารได้ใช้ข้ออ้างด้านความมั่นคงแห่งชาติผลักดันแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่จะต้องมีความมั่นคงและตอบสนองต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่การเมืองไทยได้ก้าวไปอีกระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าลักษณะของนโยบายจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสวนทางกับธรรมชาติของการเกิดพรรคการเมืองก็ตาม

ทหารกับการตราพระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2524

ทหารซึ่งเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีอิทธิพลมากที่สุดและเป็นผู้พิทักษ์ความมั่นคงแห่งชาติ โดยแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม และผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐให้ตอบสนองต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงแห่งชาติ พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2524 ก็เป็นการผลักดันนโยบายทางการเมืองของทหารเพื่อป้องกันมิให้พรคการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขของการปฏิบัติตามนโยบาย 66/2523 การผลักดันนโยบายทางการเมืองไม่เพียงแต่พระราชบัญญัติพรคการเมือง พ.ศ. 2524 เท่านั้น ทหารใช้บทบาทในการผลักดันทางการเมืองดังกล่าวโดยอาศัยสถานภาพและบทบาทของการเป็นวุฒิสมาชิกที่ถ่วงดุลอำนาจกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง¹⁸ โดยทหารมักได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในอัตราส่วนที่สูงกว่าที่เป็นพลเรือน (โปรดดูตารางที่ 4.2 ประกอบ)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 มาตรา 106

ตารางที่ 4.2 : ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสถาบันนิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง
(พ.ศ. 2475-2526)

สถาบันนิติบัญญัติ	จำนวนสมาชิก ทั้งหมด (คน)	ทหาร (คน)	ตำรวจ (คน)	พลเรือน (คน)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว พ.ศ. 2475	70	56	-	14
สมาชิกประเภทที่สองในรัฐสภา พ.ศ. 2476	78	48	-	30
สมาชิกประเภทที่สองในรัฐสภา พ.ศ. 2480	91	56	-	35
สมาชิกพฤษสภาในรัฐสภา พ.ศ. 2489	80	30	-	50
สมาชิกพฤษสภาในรัฐสภา พ.ศ. 2490	100	34	1	65
สมาชิกประเภทที่สองในรัฐสภา พ.ศ. 2494	123	91	11	21
สมาชิกประเภทที่สองในรัฐสภา พ.ศ. 2500	121	104	3	14
สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502	240	163	18	59
สมาชิกสภานิติบัญญัติในรัฐสภา พ.ศ. 2512	164	105	12	47
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2515	299	185	11	103
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516	299	25	16	258
สมาชิกวุฒิสภาในรัฐสภา พ.ศ. 2518	100	14	4	82
สมาชิกสภาสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519	340	141*	14	185

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

สถาบันนิติบัญญัติ	ทั้งหมด			
	(คน)	(คน)	(คน)	(คน)
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ				
พ.ศ. 2520	360	205*	12	143
สมาชิกวุฒิสภาให้รัฐสภา พ.ศ. 2522	225	173*	6	46
สมาชิกวุฒิสภาให้รัฐสภา พ.ศ. 2524 (จับสลากออก 1 ใน 3 แล้วตั้งใหม่)	225	155	4	66
สมาชิกวุฒิสภาในรัฐสภา พ.ศ. 2526**	243	44	4	32

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิชและพิรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 8.

หมายเหตุตาราง

1. การแยกประเภททหาร ตำรวจ และพลเรือน ถือตามจำนวนรายชื่อสมาชิกที่ประกาศแต่งตั้งในแต่ละชุด ไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลัง เช่น การลาออก การออกตามวาระ การจับสลากออก และการแต่งตั้งใหม่ เป็นต้น ยกเว้นรัฐสภาใน พ.ศ. 2524

2. เครื่องหมายดอกจัน (*) หมายถึง ทหารประจำการ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกในรัฐสภา พ.ศ. 2519 2520 และ 2522 ตามลำดับ เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ฉะนั้นจึงไม่รวมทหารที่เป็นข้าราชการบำนาญเข้าไปด้วย

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทหารมีอัตราส่วนมากที่สุดและเป็นกลุ่มพลังในระบบราชการที่มีความสำคัญทางการเมือง เพราะนอกจากทหารจะต้องรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลและปกป้องผลประโยชน์ของทหารในด้านต่างๆ แล้ว การที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำทางการเมืองทำให้ทหารที่ได้รับการแต่งตั้งมีความผูกพันและจงรักภักดีต่อตัวผู้นำทางการเมืองด้วย¹⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางการเมืองที่เป็นทหาร ดังนั้นทหารที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกนี้จึงมีบทบาทเป็นเครื่องมือของรัฐบาล และเครื่องมือของทหารในการตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลด้วยเช่นกัน

การร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ประกอบด้วยกรรมาธิการวิสามัญ 35 ท่าน ซึ่งโดยปกติคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ 17 ท่าน เป็นตัวแทนของรัฐบาล 3 ท่าน วุฒิสมาชิก 6 ท่าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8 ท่าน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นกฎหมายและเป็นนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ ตัวแทนฝ่ายรัฐบาล นายคำวิ น้อยมณี (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) จึงเสนอให้มีการกรรมาธิการวิสามัญ 35 ท่าน และตกลงกันในที่ประชุมรัฐสภาโดยมีผู้แทนรัฐบาล 13 ท่าน อันประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 1. นายกระมล ทองธรรมชาติ | 2. นายดำรง สุนทรศารทูล |
| 3. นายปรีดี หิรัญพฤกษ์ | 4. นายชวรัตน์ กมลเวช |
| 5. นายอมร จันทรมบูรณ์ | 6. พันเอกอุดม ทวีวัฒน์ |
| 7. นายปัญญา เกสรทอง | 8. นายประยูร สุรนิงศ์ |
| 9. นายไพฑูรย์ โหดระไวศยะ | 10. นายเฉลิม สุวรรณรัตน์ |
| 11. นายประพันธ์ พยัคฆบุตร | 12. นายพินิจ จันทรสุรินทร์ |
| 13. นายสมพร จูริมาส | |

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ," ในเอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (หน่วยที่ 6) สาขาวิชารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529), หน้า 269-270.

วุฒิสมาชิก 9 ท่านอันประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายसानนท์ สายสว่าง | 2. พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก |
| 3. หลวงอรรถไพศาลศรีดี | 4. ร้อยเอกละเมียน บุญยะมาณ |
| 5. พลเรือโทโอภาส จามิกรณ์ | 6. พลอากาศโทบัญชา สุขานุศาสตร์ |
| 7. พันเอกเชาว์น คงพลศิลป์ | 8. นายบุญสิน จตุรพฤษ |
| 9. พลตำรวจเอกมนต์ชัย พันธุ์คงชื่น | |

ส.ส. 9 ท่านประกอบด้วยตัวแทนของพรรคกิจสังคม 6 ท่านได้แก่

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| 1. นายโกศล ไกรฤกษ์ | 2. นายคณย์ ดวงเกตุ |
| 3. นายพิชญ์ แคนวงศ์ | 4. นายยศ อินทรโกมาลย์สุต |
| 5. นายผัน บุญชิต | 6. นายเกษม ศิริสัมพันธ์ |

พรรคชาติไทย 3 ท่าน ได้แก่

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| 1. นายปรุงศักดิ์ ไชยหาญ | 2. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ |
| 3. นายชงยุทธ รัตินนท์ | |

พรรคประชาธิปไตย 2 ท่าน ได้แก่

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1. นายไกรสร ตันติวงศ์ | 2. นายประยูร ใจนาคา |
|-----------------------|---------------------|

พรรคประชากรไทย 2 ท่าน ได้แก่

- | | |
|------------------------|--------------------------------------|
| 1. นายพิภพ อะสีติรัตน์ | 2. นายสมรรถ ศิริจันทร์ ²⁰ |
|------------------------|--------------------------------------|

²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524, ครั้งที่ 20/2523 (สมัยวิสามัญ)," 1 กุมภาพันธ์ 2523.

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งถึง 22 ท่านที่เป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาล และเป็นทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ เช่น นายกระมล ทองธรรมชาติ เป็นอาจารย์คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายดำรง สุนทรศารทูล เป็นอธิบดีกรมการปกครอง นายสุวรัตน์ กมลเวช เป็นผู้อำนวยการกองการเลือกตั้ง โดยมีทหาร 5 ท่าน คือ พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก พลเรือโทโอภาส จามิกรณ์ พลอากาศโท บัญชา สุขานุศาสตร์ พันเอกเชาวน์ คงพลศิลป์ ร้อยเอกละเมียน บุญชะมาณ เป็นต้น ส่วนที่เหลือก็เป็นตัวแทนของ พรรคร่วมรัฐบาล ได้แก่ นายปัญญา เกสรทอง ตัวแทนของกลุ่มเกษตรสังคม ประพันธ์ พยัคฆบุตร (อิสระไม่สังกัดกลุ่มใด) พ.อ.อุดม ทวีวัฒน์ตัวแทนของกลุ่ม กิจประชาธิปไตย นายพินิจ จันทรสุรินทร์ ตัวแทนของกลุ่มชาติประชาชน นายประยูร สุรนิวศ์ ตัวแทนของกลุ่มพลังใหม่ เป็นต้น การที่สมาชิกสภาประเภท แต่งตั้งเป็นทหารและข้าราชการพลเรือนย่อมทำให้สมาชิกเหล่านี้มีความมุ่งมั่นความ พยายามรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล ความพยายามปกป้องสถานภาพและผลประโยชน์ของทหารและระบบราชการในด้านต่างๆ แล้ว และความผูกพันจงรักภักดี ต่อตัวผู้นำทางการเมืองผู้แต่งตั้งด้วย ดังนั้นวุฒิสมาชิกและตัวแทนรัฐบาลที่มาจากการ แต่งตั้งเหล่านี้จึงมีบทบาทและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลมากกว่าการตรวจสอบ และถ่วงดุลย์รัฐบาล ดังจะเห็นได้จากแก้ไขร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองใน วาระที่ 2 ตัวแทนของรัฐบาลและวุฒิสมาชิกเหล่านั้นได้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องรักษา ผลประโยชน์หรือนโยบายของรัฐบาลมิให้คณะกรรมการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสามารถแก้ไขได้ตามที่กรรมาธิการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเสนอ นายอมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งเป็นกรรมาธิการตัวแทนรัฐบาล ได้ยืนยันร่างพระราช บัญญัติเดิมในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจโดยให้เหตุผลว่า

"...หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นความจริงแล้วไม่มีระบบใดแบ่งแยกอำนาจ อย่างเด็ดขาด เห็นได้จากรัฐมนตรีบางท่านมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อย้อนกลับมาดูทางการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การแบ่งแยกอำนาจเป็นเพียง การแบ่งหน้าที่กันเท่านั้น การให้ผู้ใดสมควรรับผิดชอบพระราชบัญญัติพรรคการเมืองนั้นควรคำนึงถึงผลดีและความประหยัด กระทั่งมหาดไทยสามารถ แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือส่วนนโยบายและส่วนงานประจำ ข้าราชการประจำ จะดีหรือไม่ ผู้รับผิดชอบ [ข้าราชการประจำ] คือรัฐมนตรี ดังนั้นถ้าจะตั้ง หน่วยงานรองรับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาคก็เป็นระบบงาน

ประจำ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก จะเป็นการประหยัดหรือไม่...
กระทรวงมหาดไทยจึงควรรับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองดังกล่าว"²¹

ร้อยเอกละเมียน บุญชะมาณ ซึ่งเป็นกรรมาธิการที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล
ก็ยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมโดยแสดงข้อคิดเห็นว่า

"พรรคการเมืองเป็นเพียงสมาคมหนึ่ง ดังนั้น ในทางกฎหมายควรพิจารณา
โครงสร้างของพรรคการเมืองว่าเป็นรูปใดใครควบคุมดูแล ส่วนอิทธิพลต่างๆ
เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ในการควบคุมดูแลสมาคมต่างๆ เป็นเรื่องของกระทรวง
มหาดไทยที่จะต้องควบคุมดูแลโครงสร้างของพรรคการเมือง การกล่าวว่
รัฐมนตรี้ว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือประธานรัฐสภาผู้หนึ่งผู้ใดจะมีความ
กล้าเอียงต่อการควบคุมดูแลนั้น เป็นการให้ร้ายและปราศจากความยุติธรรม"²²
ซึ่ง กระมล ทองธรรมชาติ ได้กล่าวเสริมว่า "... การเมืองในระบอบ
ประชาธิปไตยต้องมีพรรค หากพรรคมากเท่าไรจะทำให้รัฐบาลมีความเป็น
absolute magority น้อยลงเท่านั้น หากพรรคน้อยเท่าไร... ให้มี 2
พรรค 3 พรรค ก็ไม่สามารถกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ จำเป็นต้องให้พรรคการเมือง
พัฒนาไป พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ที่ไปไม่ไหวก็ลดน้อยเป็นการตอบ
สนองเจตน์จำนงค์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีพรรคน้อย"²³

จะเห็นได้ว่า กรรมาธิการที่เป็นตัวแทนรัฐบาลได้ยืนยันความสมบูรณ์
และความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองตามที่กำหนดไว้บนพื้นฐานของ

²¹ คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 1/2523," วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2523.

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ เรื่องเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 หรือในกรณีการพิจารณามาตรา 15, 16, 17, และ 18 ซึ่งเกี่ยวกับการประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง กรรมการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเห็นว่า โดษกรรมชาติแล้วพรรคการเมืองต้องการหาสมาชิกทั่วประเทศ แต่การกำหนดให้แต่ละจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบนั้น เป็นการผูกมัดมากเกินไปจึงควรพิจารณาแก้ไขมาตราดังกล่าว²⁴

सानนท์ สายสว่าง กรรมการตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลก็ยืนยันโดยอ้างเหตุผลว่า

"ในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีหลักการให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อย ดังนั้นจึงมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวขึ้นมาให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างระบบพรรคตามหลักการที่กำหนดไว้ ส่วนวิธีการจะกำหนดเช่นใดนั้นผมไม่ขัดข้อง..."²⁵

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมาธิการฝ่ายรัฐบาลและวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ปกป้องและยืนยันร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเอาไว้ไม่ให้เปลี่ยนแปลงโดยอ้างเหตุผลกฎหมายรัฐธรรมนูญควบคู่กับความมั่นคงแห่งชาติเป็นเหตุผลในการคงไว้ซึ่งร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเดิม ถ้าพิจารณาในรายละเอียดของการแก้ไขทั้งหมดจะพบว่า มาตราที่คณะกรรมาธิการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแก้ไขจะเป็นรายละเอียดปลีกย่อยมากกว่าหลักการใหญ่ ๆ ที่กรรมาธิการผู้ร่างไม่สามารถรับข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขได้ ดังนี้ (ในวงเล็บคือประโยคที่ถูกตัดออกจากร่างเดิมและส่วนประโยคที่ขีดเส้นใต้เป็นส่วนที่ได้รับการแก้ไข)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญ, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 4/2523," วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2523.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

มาตรา 7 วรรค 2 ร่างเดิมบัญญัติไว้ว่า สมาชิกจำนวนห้าพันคน ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่า (ภาคละสิบจังหวัด) ภาคละห้าจังหวัด ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดท้ายพระราชบัญญัตินี้ และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดไม่น้อยกว่า (หนึ่งร้อยคน) ห้าสิบคน²⁶

มาตรา 8 วรรค 1 ก่อนดำเนินการ (ออกหนังสือ) โฆษณา เชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคพวกการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดพร้อมกับหนังสือเชิญชวนสามฉบับ ซึ่งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยทุกฉบับ...²⁷

มาตรา 9 วรรค 2 ...เมื่อได้รับหนังสือรับรองการแจ้งแล้ว ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิ (หนังสือ) โฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก...²⁸

มาตรา 12 ...ก). คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคณะใดมีจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดในนามของพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองตามหลักฐานใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยใช้ชื่อหรือใช้ภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นมากกว่า คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคณะนั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า

²⁶ คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 2/2523," วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2523.

²⁷ คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ครั้งที่ 3/2523," วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2523.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

ข). ในกรณีที่จำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองตาม (ก) มีจำนวนเท่ากันคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคณะใดมีจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดในนามของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองตามหลักฐานใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เคยใช้ชื่อหรือใช้ภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นมากกว่า คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองคณะนั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า...^{๒๐}

มาตรา 15 เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองที่ได้รับหนังสือรับรองการแล้วจากนายทะเบียนเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครนำเป็นสมาชิกได้ครบห้าพันคนซึ่งมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละสิบจังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่า (หนึ่งร้อยคน) ห้าสิบคน แล้ว ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนัดประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกการประชุมนี้ให้เรียกว่า การประชุมตั้งพรรคการเมือง^{๓๐}

มาตรา 17 การประชุมตั้งพรรคการเมืองต้องมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกมาประชุม (ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกทั้งหมด) ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน แต่ในจำนวนนี้ต้องมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก (ของแต่ละจังหวัดมาร่วมประชุมด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกทั้งหมดของแต่ละจังหวัด) ของแต่ละภาค ภาคละไม่น้อยกว่าห้าจังหวัด มาร่วมประชุมด้วยจึงจะเป็นองค์ประชุม^{๓๑} [มาตรานี้เดิมเป็นไปตามที่คณะกรรมการสมาชิกส่วนใหญ่เสนอในวาระที่ 2 แต่สุดท้ายได้มีการแก้ไขและเป็นไปตามมติส่วนใหญ่ในการประชุมรัฐสภา]

^{๒๐} คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 4/2523, วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2523.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๑} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2523, ครั้งที่ 12/2523 สมัยวิสามัญ, " วันที่ 1 สิงหาคม 2523.

มาตรา 18 กิจการอันจะพึงทำในที่ประชุมตั้งพรรคการเมือง คือ

- (1) การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและวิธีการดำเนินการ
- (2) การกำหนดข้อบังคับของพรรคการเมือง
- (3) การเลือกตั้งคณะกรรมการ (อำนวยการ) บริหาร ของพรรคการเมืองตามมาตรา 33³²

มาตรา 21 ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองตามมาตรา 18(3) ยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองตามระบบที่นายทะเบียนกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง พร้อมทั้งส่งร่างนโยบายของพรรคการเมืองและร่างข้อบังคับของพรรคการเมืองอย่างละสามฉบับ ทะเบียนประวัติผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และสำเนารายงานการประชุมตั้งพรรคการเมือง

แบบคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่พรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงาน (แห่ง) ใหญ่ของพรรคการเมือง
- (4) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการ (อำนวยการ)

³² คณะกรรมาธิการฯ, "บันทึกการประชุมฯ, ครั้งที่ 4/2523," วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2523.

บริหารของพรรคการเมือง ซึ่งในวาระเริ่มแรกนี้ตั้งขึ้นโดยที่ประชุมของผู้ลงชื่อ
เข้าเป็นสมาชิกตามมาตรา 18(3)

(5) รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกอย่างน้อยต้องมีเลข
หมายบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานอื่นที่ทางราชการออกให้ใช้เป็นหลัก
ฐานเช่นเดียวกับบัตรประจำตัวประชาชน ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้ลง
ชื่อเข้าเป็นสมาชิกเป็นรายจังหวัด³³

มาตรา 20 มาตรา 20 การลงคะแนนเสียงในที่ประชุมตั้งพรรคการเมือง
เมือง ให้ลงคะแนนโดยวิธีเปิดเผย เว้นแต่ผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกที่มาประชุมเกิน
กว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ลงคะแนนลับก็ให้ลงคะแนนลับ³⁴

มาตรา 22 ... (3) ที่ตั้งสำนักงาน (แห่ง) ใหญ่ของพรรคการเมือง

(4) การเลือกตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
การสิ้นสุด และการออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง
เมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมืองและกรรมการ
(อำนวยการ) บริหารอื่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ (อำนวยการ)
บริหารและกรรมการ (อำนวยการ) บริหารแต่ละคนปฏิบัติ...³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 14/2523,"
วันที่ 4 มิถุนายน 2533.

³⁵ คณะกรรมาธิการฯ, "บันทึกการประชุมฯ, ครั้งที่ 4/25233," วันที่
28 กุมภาพันธ์ 2523.

มาตรา 31 "การดำเนินกิจการต่อไปหลังจากที่จดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว ให้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง...

(3) การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมืองและกรรมการ (อำนวยการ) บริหารอื่น...³⁶

มาตรา 32 ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยสมาชิก หรือผู้แทนสมาชิกทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ถ้าประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกต้องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเลือกตั้งและจำนวนผู้แทนสมาชิกไว้ด้วย³⁷

มาตรา 51 หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไปปฏิบัติตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง (หรือวรรคสอง) หรือ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท³⁸

มาตรา 56 "ผู้ใดมีหน้าที่ในกรจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองตามมาตรา 35 ละเว้นการลงรายการในบัญชี ...ต้องระวางโทษ (จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท) ไม่เกินหนึ่งแสนบาท (หรือทั้งปรับทั้งจำ)³⁹

³⁶ คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524, ครั้งที่ 6/2523," วันที่ 13 มีนาคม 2523.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524, ครั้งที่ 10/2523," วันที่ 10 เมษายน 2523.

³⁹ คณะกรรมาธิการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2523, ครั้งที่ 11/2523," วันที่ 24 เมษายน 2523.

มาตรา 59 "กรรมการ (อำนวยการ) การบริหาร หรือผู้ดำเนินการ
กิจการสาขาพรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใดจัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืน
มาตรา 39 หรือมาตรา 40 ต้องระวางโทษจำคุก (ไม่เกิน) ตั้งแต่สองปี ถึง
สิบปี หรือปรับ (ไม่เกิน) ตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท ร้อยทั้งจำทั้งปรับ⁴⁰

จากตัวอย่างของมาตราที่ถูกแก้ไขจะเห็นได้ เป็นการแก้ไขใช้คำเสีย
เป็นส่วนมาก เช่น เปลี่ยนจาก "คณะกรรมการอำนวยการ" มาเป็น "คณะกรรมการ
การบริหาร" การแก้ไขการดำเนินการเพื่อเพิ่มความสะดวกในการปฏิบัติงานของ
พรรคการเมือง เช่น มาตรา 8, 9, 12, 20 และ 36 การแก้ไขจำนวนสมาชิก
ที่จะมาตั้งพรรคการเมืองหรือประชุมพรรคการเมืองเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติมากขึ้น เช่น
มาตรา 7, 15, 17 และการแก้ไขบทกำหนดโทษให้ทันต่อยุคสมัยมากขึ้น เช่นใน
โทษปรับหรือโทษจำ ส่วนหลักการใหญ่ที่กรมการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พยายามแก้ไข เช่น ตำแหน่งผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
(มาตรา 5) ตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 6) จำนวนสมาชิกของ
พรรคการเมือง (มาตรา 7) การประชุมตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 15) นั้น
ไม่สามารถแก้ไขได้ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกรมการฝ่ายรัฐบาล และฝ่าย
วุฒิสมาชิก ในการที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐโดยเฉพาะการผลักดัน
ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

จะเห็นได้ว่า นอกจากมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว
ความพยายามที่จะสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง มีน้อยพรรคยังได้มุ่งไปที่กฎหมาย
พรรคการเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมพรรคการเมืองโดยตรงอีกด้วย ในการนี้
คณะกรรมการการยกเว้น พ.ร.บ. พรรคการเมืองได้เสนอหลักการที่น่าสนใจดังนี้

1. การตั้งพรรคการเมืองจะต้องทำให้ตั้งได้ยาก ถ้าตั้งได้ก็ต้องมี
ขนาดใหญ่และมีฐานมั่นคง มาตรการอันนี้ออกมาในรูปกำหนดให้พรรคการเมือง
ต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน กระจายอยู่ทั่วทุกภาคทั้ง 4 ภาคของประเทศ
ไทยในแต่ละภาคจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่อย่างน้อย 10 จังหวัด จังหวัดละอย่าง

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

น้อย 100 คน อย่างไรก็ตามมาตรการอันนี้ได้รับการคัดค้านจากนักการเมืองอย่างมากกว่าจะเป็นการไม่ให้เกิดการเมืองเกิดมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง อีกทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจนเกินไป การเร่งรัดสร้างพรรคให้โตแบบนี้จะเป็นการชิงสุกก่อนห่ามและจะทำให้พรรคการเมืองตายตั้งแต่อยู่ในท้องมากกว่าที่จะคลอดออกมาแล้วแข็งแรง กล่าวคือในหมู่นักการเมืองและนักวิชาการมีความเชื่อแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าพรรคการเมืองสามารถสร้างขึ้นได้ และมั่นคงแข็งแรงโดยมาตรการทางกฎหมาย คือ ถือว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตของกฎหมาย อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าพรรคจะเกิดขึ้นได้และมั่นคงแข็งแรงจะต้องใช้เวลาแก่พรรคการเมืองที่จะวิวัฒนาการและค่อย ๆ เจริญเติบโต คือ ถือว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตตามธรรมชาติมากกว่าที่จะบังคับให้โตได้ด้วยกฎหมาย โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ร.บ. พรรคการเมือง และสมาชิกสภานิติบัญญัติมีความเห็นแตกแยกเป็น 2 ฝ่ายดังกล่าว จึงได้มีการออมชอมกันโดยลดมาตรการที่เข้มงวดลงมาเป็นว่าพรรคการเมืองที่จะจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน กระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศและในแต่ละภาคจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่อย่างน้อย 5 จังหวัด จังหวัดละอย่างน้อย 50 คน (มาตรา 7 พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524)

2. เสนอให้รัฐจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เช่น จ่ายให้เป็นจำนวน 10 % ของอัตราค่าใช้จ่ายขึ้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน มาตรการอันนี้ในที่สุดตกไปเพราะเกรงว่าจะเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลมากเกินไป

3. การดำเนินการของพรรคจะต้องเป็นประชาธิปไตย เป็นต้นว่าการประชุมจัดตั้งพรรคจะต้องมีสมาชิกมาประชุมอย่างน้อย 10 % ของจำนวนสมาชิก และสมาชิกจะต้องมาจากทุกภาค ๆ ละ 10 จังหวัด แต่ข้อเสนอนี้สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยเกรงว่าจะเห็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการเรียกประชุมมากและยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการอีกด้วย จึงได้ลดเงื่อนไขลงมาเป็นว่า "การประชุมตั้งพรรคการเมืองต้องมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน แต่ในจำนวนนี้ต้องมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกของแต่ละภาค ๆ ละไม่น้อยกว่าห้าจังหวัดมาร่วมประชุมด้วยจึงจะเป็นองค์ประชุม" (มาตรา 17 พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การดำเนินการของพรรคในกิจการ

สำคัญๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายและข้อบังคับของพรรค การเลือกตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ของพรรค จะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค (มาตรา 31) ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของพรรคไม่เป็นเผด็จการนั่นเอง

4. ยิ่งกว่านั้นคณะกรรมการร่าง พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ยังได้สนใจที่จะให้พรรคการเมืองเป็นพรรคที่มีฐานมั่นคง โดยเสนอให้พรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคในจังหวัดที่มีสมาชิกตั้งแต่ 1000 คนขึ้นไป แต่สำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป จะตั้งก็ได้ให้เป็นตามความต้องการของสมาชิกพรรคและดุลพินิจของพรรค เกี่ยวกับประเด็นแรกสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องบังคับเพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพรรคต่างๆ ล้วนไม่ขัดข้องในการที่จะตั้งสาขาพรรคในจังหวัดที่มีสมาชิกมาก ที่ประชุมจึงมีมติให้เป็นดุลพินิจของแต่ละพรรคที่จะพิจารณากันเอง⁴¹

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนับว่าเป็นนโยบายทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง และเมื่อเกิดความมั่นคงทางการเมืองแล้วก็จะก่อให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด จากการศึกษาพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งของการเป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชน และการเป็นพรรคที่มีความเป็นสถาบันสูง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จะเห็นได้ว่าเจตนาของคณะกรรมการผู้ร่างต้องการที่จะสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งโดยเป็นพรรคที่มีฐานจากมวลชนและมีความเป็นสถาบันดังจะเห็นได้จาก

มาตรา 7 ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวม

⁴¹ โปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2524.

กัน เป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่าห้าพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย

สมาชิกจำนวนห้าพันคนดังกล่าวในวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัดตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดท้ายพระราชบัญญัติ⁴² และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคน

ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช⁴²

สำหรับมาตรา 7 นี้จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการผู้ร่างต้องการให้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพรรคการเมืองที่มีฐานจากมวลชน โดยกำหนดจำนวนไว้ถึง 5,000 คน และสมาชิกจะต้องประกอบด้วยคนจากทุกภาค ภาคละไม่น้อยกว่าห้าจังหวัด จังหวัดละไม่น้อยกว่า 50 คน ซึ่งกรรมการผู้ร่างส่วนมากมีความเห็นว่า หลักการในมาตรา 7 วรรค 2 นี้มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองมีมากเกินไป และให้สมาชิกพรรคการเมืองมาจากทุกภาคของประเทศ ทำให้เป็นพรรคการเมืองที่มีความมั่นคงบนพื้นฐานของประชาชนทั่วประเทศมากกว่าประชาชนในภาคหนึ่งภาคใด ในที่นี้เพื่อป้องกันปัญหา

⁴² วิจิตร ฟูปลัดดา, รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 65.

ความขัดแย้งทางด้านศาสนาในอนาคต โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงใน 4 จังหวัดภาคใต้โดยมิให้พรรคหนึ่งพรรคใดเอนเอียงไปในเรื่องศาสนา⁴³

มาตรา 15 เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้งจากนายทะเบียนเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ครบห้าพันคน ซึ่งมีผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าภาคละห้าจังหวัด และมีจำนวนสมาชิกจังหวัดละไม่น้อยกว่าห้าสิบคนแล้ว ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเปิดประชุมผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก การประชุมนี้ให้เรียกว่า การประชุมตั้งพรรคการเมือง⁴⁴

สำหรับมาตรา 15 นี้กรรมาธิการที่เป็นฝ่ายรัฐบาล เช่น นายสุวรัตน์ กมลเวช ได้ให้ความเห็นว่าในแต่ละพรรคการเมืองนั้นอาจเกิดปัญหาการกำหนดและการแก้ไขข้อบังคับของพรรคการเมืองมิได้เป็นไปตามเสียงข้างมากของสมาชิกพรรคการเมืองและมีได้เป็นไปตามการประชุมสมัชชาพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกไม่ได้รับรู้ข้อบังคับของพรรคการเมืองเป็นอย่างไร การประชุมตั้งพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายพรรคการเมืองนั้นว่าจะกำหนดนโยบายและแนวทางอย่างไร จะดำเนินการด้านการเงินอย่างไร จะดำเนินการเลือกเลือกตั้งอย่างไร สมาชิกที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะสามารถทราบรายละเอียดดังกล่าวเมื่อดำเนินการประชุมจัดตั้งพรรคแล้วนำข้อความที่ตกลงกันไปจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน โดยกล่าวว่า

"...ในแต่ละพรรคเมื่อมีปัญหาขึ้นมา โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับข้อบังคับของพรรคซึ่งมีการแก้ไขโดยไม่ได้ใช้เสียงข้างมากตามข้อบังคับของพรรคจะถือว่ามีได้มีการประชุมของพรรคเลย เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมาก็มาถึงนายทะเบียนเพื่อขอตรวจงานการประชุมซึ่งเราก็ไม่มีให้ นอกจากนั้นระเบียบข้อ

⁴³ คณะกรรมาธิการฯ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ, ครั้งที่ 2/2523," วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2523.

⁴⁴ วิจิตรา พุ่งลัดดา, รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, หน้า 69.

บังคับที่เคสเสนอไว้กลายเป็นแบบอื่นโดยไม่มีสิทธิในการลงคะแนนรับรอง จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับบางอย่าง ดังนั้นสมาชิกกลับไม่รู้เรื่องนี้ ข้อบังคับที่มีการแก้ไขตลอดเวลา นั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นผู้รับผิดชอบคือเจ้าหน้าที่ จึงเกิดปัญหาขึ้นมาว่า พรรคที่จัดตั้งคราวที่แล้วแม้จะมีระเบียบต่างๆ อย่างสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้แน่นอนและเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เสร็จแล้วไม่มีระเบียบข้อบังคับดำเนินการทำให้สมาชิกไม่ทราบ เพราะฉะนั้นจึงกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกที่มาร่วมประชุมเป็นมาตรา 8 ว่า หนังสือเชิญชวนตอนมาประชุมจะมีการกำหนดนโยบายของพรรคว่าจะเอาอย่างไร ข้อบังคับที่จะดำเนินการอย่างไร การเงินเป็นอย่างไร การเลือกตั้งจะทำอย่างไร การบังคับก็เพื่อให้สมาชิกมีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมือง พอเสร็จแล้วข้อความทั้งหมดที่ตกลงก็จะมีภานนำมาจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานยืนยัน..."⁴⁵

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 15 นี้ เป็นความพยายามของคณะกรรมการธิการผู้ร่างในอันที่จะผลักดันให้ผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองดำเนินการให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มต้น โดยเป็นพรรคที่เกิดขึ้นจากสมาชิกพรรคทั้งหมด ไม่ใช่เกิดจากบุคคลบางกลุ่มโดยมีสมาชิกพรรคที่ไม่ได้รับรู้อะไรเลย ซึ่ง กระทบของธรรมชาติ ประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การประชุมพรรคเป็นพัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของพรรคการเมืองไทยจากการเป็นกลุ่มผู้การเป็นสถาบันเป็นพรรคแห่งชาติ (National Party) ซึ่งการพัฒนาพรรคการเมืองโดยไม่ปล่อยให้พรรคการเมืองพัฒนาการเองตามธรรมชาติ เป็นความมุ่งหมายของผู้ร่าง [กลุ่มพลังในระบบราชการ] โดยใช้การผลักดันทางการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้เป็นองค์กรเสียก่อนจึงจะเกิดเป็นพรรคการเมืองได้ โดย กระทบ ได้กล่าวในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ คณะกรรมการธิการ, "รายงานการประชุมฯ, ครั้งที่ 4/2523," วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2523.

"ท่านกรรมาธิการครับคือกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้ ถ้าหากว่าฟัง
เจตนารมณ์ของท่านผู้ร่างแล้วก็มีเจตนารมณ์จะลดวงจรการเกิดของพรรคการเมือง
เมืองคือว่าถ้าปล่อยให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นตามธรรมชาติอย่างในอังกฤษหรือ
อเมริกันนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเราสร้างความหวังไว้มากว่า
พรรคจะต้องเป็นพาหะสำคัญในการปกครองชาติบ้างเมือง มีอำนาจมากมาย
ไล่สมาชิกสภาออกจากสภาได้โดยมติกรรมการบริหารเท่านั้น เพราะฉะนั้น
กฎหมายนี้ก็ตั้งใจที่จะสร้าง National party ที่นี้จะให้เป็น National
party เร็ว ๆ ก็จะต้องมีฐานทางด้านประชาชนอย่างน้อย 5,000 คนนี้จะ
ไปไล่สมาชิกสภาออกได้ สมาชิกสภาบางคนอาจจะมาจากการเลือกตั้งเป็น
หมื่นครับ ที่นี้เมื่อมีพื้นฐาน 5,000 คนแล้วก็ต้องเตรียมพื้นฐานที่สำคัญอีกอัน
หนึ่งครับ ความหวังก็คือจะสร้างระบบองค์การคือเราอยากจะให้พรรคของเรา
พ้นจากการเป็นกลุ่มมาเป็นสถาบันเสียทีครับ ถ้าไม่ทำอย่างนี้ก็ไม่ใช่ครับ จึง
ต้องสร้างระบบอย่างนี้ขึ้นมาแต่ถ้าจะทำให้เกิดการมาประชุมไม่ได้อย่างที่ท่าน
กรรมาธิการพิภพเสนอ ผมคิดว่าเราน่าจะมหาทางว่าจะทำอย่างไรจะให้
เกิด National party เร็ว ๆ สัก 3-4 พรรค เท่านั้นจะได้มีโอกาส
บริหารบ้านเมืองได้โดยราบรื่นครับ และช่วยกันตกแต่งการจัดองค์การให้
ง่ายแต่ต้องมีครับไม่เงินแล้วมีคนวิพากวิจารณ์ว่าพรรคในเมืองไทยเป็นลักษณะ
Family party หรือมีฉะนั้นแล้วก็แค่ Group หรือ Election party
หรืออะไรต่างๆ เป็นคำพูดที่ทำให้มีความหมายในทางไม่ดีครับ"⁴⁸

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการที่สร้าง
พรรคการเมืองให้เข้มแข็งและลดจำนวนพรรคการเมืองให้น้อยลง โดยกำหนด
กฎเกณฑ์ให้ยากเพื่อสกัดกันมิให้พรรคเล็กๆ เกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจไปรวมตัวกับพรรค
ใหญ่ ๆ ทั้งนี้เพราะกรรมาธิการผู้ร่างมีความคิดเห็นว่า พรรคการเมืองที่เข้มแข็ง
เท่านั้นที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้ และเมื่อการเมืองมีเสถียรภาพหรือ
ความมั่นคงแล้วก็จะส่งผลถึงความมั่นคงแห่งชาติในที่สุด

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

การควบคุมบทบาทและแนวทางของพรรคการเมืองเพื่อบรรลุผลความมั่นคงแห่งชาตินั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นบ่อเกิดของความแตกแยกภายในชาติ เป็นการป้องกันมิให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงพรรคการเมืองโดยการซื้อหรือการครอบงำพรรคการเมืองโดยนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทยและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและกำกับพรรคการเมืองในการดำเนินการตามมาตรา 7 อย่างเคร่งครัด⁴⁷ โดยเฉพาะการป้องกันพรรคการเมืองมิให้ตัวแทนของภูมิภาค ของจังหวัด ของศาสนา ดังที่ ชูวรัตน์ กมลเวชช ได้กล่าวในที่ประชุมสัมมนาโครงการขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน ว่า

...การให้พรรคดำเนินการเกี่ยวกับการเมืองนั้น ความมั่นคงเป็นเรื่องที่พูดกันมากที่สุดที่เชื่อว่าทำอย่างไรพรรคก็จะเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตอนนั้นเองผมก็มีความรู้สึกที่ไม่ค่อยแน่ใจ เพราะมีตัวอย่างการตั้งพรรคการเมืองขึ้นในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง และกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรเดี่ยวจะแบ่งแยกไม่ได้ ก็มีความเกรงกันว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งจะแยกเป็นสัดส่วนตามเชื้อชาติบ้าง ตามจังหวัดบ้าง ตามศาสนาบ้าง และจุดนี้เองเป็นจุดที่สำคัญที่สุดที่มีการเถียงกันมากและลงมติกันมากบนเหตุผลที่แท้จริงคือ ความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดให้ตั้งให้มีสมาชิกภาคละ 5 จังหวัดๆ ละ 50 คน หมายความว่าถ้าใครตั้งที่ไหน ความเงือจาง ความเบาบาง จะเป็นการผสมผสานกันของทุกภาคในประเทศไทย ไม่ทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อภาคใดๆ เพื่อเจริญของพรรคใดพรรคหนึ่งเท่านั้น...⁴⁸

⁴⁷ วิจิตรา พึ่งลัดดา, รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, หน้า 65.

⁴⁸ กรมการปกครอง, "รายงานผลการสัมมนากรรมการบริหารสมาชิกพรรคการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามโครงการขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน," บรรยาย ณ ห้องเพลินจิต โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร, วันที่ 15-16 พฤษภาคม 2532 .(อัดสำเนา).

นอกจากนี้แล้ว มาตรา 9 ถ้าหากนายทะเบียนเห็นว่าพรรคใดมีแนว
นโยบายที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องรับแจ้งตามมาตรา 24 นายทะเบียนมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้
คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารเพื่อตรวจสอบประเด็นดังกล่าวได้ และนายทะเบียน
สามารถทำหนังสือเตือนเมื่อเห็นว่าพรรคการเมืองใดฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของ
พรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และจะต้องแก้ไขตามระยะเวลา
ที่นายทะเบียนกำหนด และตามมาตรา 36 ยังให้อำนาจนายทะเบียนยื่นฟ้อง
ต่อศาลสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่เห็นว่าการทำการเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติได้

จะเห็นได้ว่าการควบคุมพรรคการเมืองตามมาตราต่างๆ เหล่านี้ มีความ
มุ่งหมายเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้อำนาจแก่นายทะเบียนสอดส่องดูแล
และบังคับเพื่อความมั่นคงแห่งชาติโดยให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน นอกจากนี้นายทะเบียน
พรรคการเมือง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้รักษาพระราชบัญญัตินี้ คือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในช่วงหลังการนำพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
มาประกาศใช้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นตำแหน่งที่ทหารได้รับการ
แต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งมาตลอด ไม่ว่าจะเป็น พลเอกเล็ก แนวนวล
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ และพลเอกประจวบ สุนทรางกูร
จึงเท่ากับว่าทหารได้เข้ามาควบคุมดูแลพรรคการเมืองโดยตรง โดยผ่านนาย
ทะเบียนพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่าทหารมีการควบคุมพรรคการเมืองอย่าง
ใกล้ชิด เพื่อสอดส่องพรรคการเมืองต่างๆ ในการทำการใดๆ อันเป็นการบ่อน
ทำลายความมั่นคงแห่งชาตินั้นเอง ถึงแม้ว่าบทบาทของทหารที่แสดงออกจะน้อยมาก
โดยทหารจะพึงเสียเป็นส่วนมาก และการแสดงความคิดเห็นก็จะมีลักษณะของการ
ใกล้เคียงประนีประนอมระหว่างคณะกรรมการที่ เป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลและคณะ
กรรมการที่เป็นตัวแทนฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากมาตรา 17
ซึ่งในที่ประชุมมีความเห็นว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองมีหลักว่าต้องการให้พรรค
การเมืองมีจำนวนน้อยจึงได้กำหนดเงื่อนไขขึ้นมาให้รัดกุม และป้องกันความวุ่นวายที่
จะเกิดขึ้น⁴⁰ ส่วนกรรมการฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า โดย

⁴⁰ คณะกรรมการฯ, "รายงานการประชุมฯ, ครั้งที่ 4/2523,"
วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2523.

ธรรมชาติของพรรคการเมืองแล้วต้องการหาสมาชิกทั่วประเทศซึ่งเป็นหลักแน่นอน แต่การกำหนดว่าแต่ละจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบนั้น ถ้าเกิดมีปัญหาสมาชิกในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดไม่สามารถที่จะมาประชุมได้ เพราะอุบัติเหตุหรือเหตุผลใดก็ตามจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ จะเป็นการผูกมัดมากเกินไป^{๕๐} ซึ่งในการโต้แย้งครั้งนี้ทหารก็ได้เข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยโดย พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก (ยศขณะนั้น) ได้เสนอว่า

"ท่านประธานครับ เจตนาของมาตรานี้เพื่อที่จะใช้กับผู้ที่จะตั้งพรรคใหม่เท่านั้น เพราะฉะนั้นเพื่อลดหย่อนตามที่ กรรมมาธิการพิภพ [กรรมมาธิการฝ่ายรัฐบาล] ต้องการว่ามาทุกจังหวัดอาจจะไม่ได้ อาจจะมีอะไรขึ้นมาผมก็ขอเสนอว่า ถ้าอย่างนั้นเราก็อ่าให้จำกัดลงไปว่าทุกจังหวัด เราจำกัดเป็นภาคได้หรือไม่ครับ"^{๕๑}

และบางกรณีกทหารก็สนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เห็นด้วยกับฝ่ายรัฐบาลในการกำหนดกฎเกณฑ์อะไรต่างๆ มากเกินไป ดังมาตรา 27 เรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ซึ่งนายพิชัญ แคนวงศ์ ได้เสนอต่อที่ประชุมให้ตัดความในมาตรา 27 วรรคสองของร่างเดิมออกทั้งหมด เนื่องจากการที่จะบัญญัติให้พรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่หนึ่งพันคนขึ้นไปในจังหวัดใดจัดตั้งสาขาขึ้นมาเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะการจัดตั้งสาขาขึ้นนั้นเป็นความพร้อมของพรรคการเมืองหลายประการ เช่น สถานที่ เงิน ค่าใช้จ่ายต่างๆ ดังนั้น ควรให้พรรคการเมืองเจริญเติบโตตามธรรมชาติ^{๕๒} ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร ชูวิรัตน์ กมลเวช ได้ชี้แจงว่า

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๒} คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 5/2523," วันที่ 6 มีนาคม 2523.

"...ตามร่างเดิมสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ 1. พรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปในจังหวัดใดประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ก็ให้ดำเนินการจัดตั้งได้ 2. พรรคการเมืองใดที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่หนึ่งพันคนขึ้นไปในจังหวัดใด กฎหมายได้บังคับว่าให้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในจังหวัดนั้น เหตุที่ให้พรรคการเมืองดำเนินการจัดตั้งสาขาขึ้นมา เพราะว่า การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองทำให้คะแนนโหวตการเลือกตั้งกรรมการบริหารแตกต่างกัน และเป็นการช่วงชิงระหว่างส่วนกลางกับสาขาต่อการแต่งตั้งกรรมการ..."^{๕๑}

ซึ่ง พลอากาศโทบัญชา สุขานุศาสน์ ไม่เห็นด้วยโดยกล่าวว่า

"ท่านประธานที่เคารพ ผมฟังข้อชี้แจงของท่านเลขาฯ แล้ว ผมยังไม่เข้าใจใหญ่ครับว่า ทำไมจะต้องไปบัญญัติบังคับเขาอย่างโน้นอย่างนี้ ซึ่งมาตรา 27 มีบทลงโทษด้วยการปรับ 5,000 บาท เพราะฉะนั้นเราต้องคำนึงถึงการโตของพรรคการเมืองตามข้อบังคับโดยกฎหมายขัดกับความเป็นจริง เพราะว่า พรรคการเมืองเมื่อเริ่มก่อตั้งขึ้นมา มีสมาชิกมากแต่ความพร้อมในปัจจุบันเพื่อการตั้งพรรคไม่ใช่เรื่องง่ายนะครับ ผมก็มีประสบการณ์ในการตั้งพรรคการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2518 เหมือนกันครับ ตั้งตอนแรกโตต่อไปเลิกลงจนได้ การบังคับโดยมุ่งเอาแต่ว่า ห่วงกรรมการจะมีอยู่แต่ส่วนกลาง โดยไม่กระจายออกไปนั้นผมว่าในเมื่อเรามีมาตรา 27 ชัดอยู่แล้วว่าถ้าจะตั้งควรรอบไว้แต่ไม่เชิงบังคับ ทำให้เป็นระบบราชการไป เราสร้างขึ้นมาให้เติบโตเป็นพรรคการเมืองไม่ได้ภายในวันเดียวเสร็จนะครับ สมาชิก 1,000 คนอาจจะหาวันเดียวได้ แต่พอครบขึ้นมาถ้าไม่พร้อมที่จะตั้งสาขาพรรคจะทำอย่างไร เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้อาจจะเป็นดาบ 2 คมที่ชี้ให้พรรคการเมืองที่มีอำนาจไปคอร์รัปชั่นเพื่อหาเงินเพื่อไปขยายพรรคก็ได้ ผมไม่เห็นด้วยในวาระสองที่พรรคการเมืองที่มีอำนาจต้องแสวงหาปัจจัย และกฎหมายบังคับสมาชิก 1,000 คน ซึ่งต้องตั้งให้หมดทั่วประเทศ ท่านลองคิดดูครับ มองไกลๆ หน่อยครับ กฎหมายวาระนี้แหละเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมือง

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน.

แสวงหาผลประโยชน์เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย การนำเอาปัญหา เรื่องการตั้งกรรมการมารวมอยู่ส่วนกลางอะไรต่างๆ เป็นเรื่องของพรรค เขา เขาโหวตกันออกมา ประชาธิปไตยได้อย่างนั้น จะให้บังคับเขาว่า ต้องกระจายออกไปนะ นี่เป็นไปไม่ได้ ผมไม่เห็นด้วยครับอันนี้"^{๕๔}

ประเด็นดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า การผลักดันร่างพระราชบัญญัติพรรค การเมือง พ.ศ. 2524 โดยใช้กลไกรัฐสภานั้น ทหารมีจุดยืนและอุดมการณ์เฉพาะ เจาะจงโดยไม่อิงกับกลุ่มพลังในระบบราชการโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ หรือกลุ่ม พลังนอกระบบราชการแต่อย่างใด ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการที่ทหารได้ แสดงท่าทีที่เห็นด้วยกับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ มาตรา 66 ซึ่งเป็นบท กำหนดโทษกลุ่มหรือคณะที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมือง แต่มีลักษณะการดำเนินกิจการ เช่นเดียวกับพรรคการเมือง ซึ่งนายชวรัตน์ วัฒนเวท ได้ชี้ว่าความหมายของพรรค การเมืองในพระราชบัญญัติเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดิวก่อนนั้น พรรคการเมืองมีหน้าที่ส่งสมาชิกสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่ดำเนินการจัดส่งสมาชิกสมัครรับเข้าเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นย่อมเลิกไป กลุ่มคณะใดที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองถูกต้องตามกฎหมาย หากมีการ ดำเนินกิจการลักษณะเดียวกับพรรคการเมืองถือว่าเป็นความผิด^{๕๕} กรรมการ การบางท่านมีความเห็นโต้แย้งว่ากรณีการลงโทษบุคคลผู้เป็นภัยต่อประเทศ ซึ่งมีความผิดตามมาตรานี้ ดังนั้น เป็นการสมควรหรือไม่ ที่จะได้มีการพิจารณาว่า บุคคลที่มีเจตนาดีหรือหวังดีต่อประเทศชาติ ไม่ใช่เป็นผู้มีความผิด^{๕๖}

^{๕๔} คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะ กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 5/2523," วันที่ 6 มีนาคม 2523.

^{๕๕} คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 12/2523," วันที่ 8 พฤษภาคม 2523.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน.

พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก ก็ได้แสดงท่าทีเห็นด้วยกับฝ่ายสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร โดยกล่าวว่า

"ผมขออนุญาตเสริมนิด เกรงอาจจะไม่เข้าใจกันอย่างที่ผมกล่าวคือ ผม
ชอบวิธีเล่นการเมืองโดยมิกติกาโดยพรรค แต่ในบางกรณีต้องเข้าใจ คนที่
เขาหวังดีในสมาคมต่างๆ บางคนที่มีความหวังดีต่อประเทศชาติถ้าเราไม่
กำหนดให้ชัดเจนจะมาเข้าข้างนี้หมด การปรึกษาหารือกันอย่างนี้เขาไม่ได้มุ่ง
หวังจะไปเล่นการเมืองในสภาหรือว่าในระบบของพรรค ผมเป็นห่วงใน
เรื่องนี้ แต่ถ้าคิดว่าเมื่อบัญญัติไว้แล้วจะเป็นผลดี ผมก็ไม่ขัดข้อง อันนี้ผมขอ
เรียนเพื่อทำความเข้าใจ ผมต้องการให้เรียบร้อยเท่านั้นครับ^{๕๗}

จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.
2524 ทหารได้ใช้กลไกทางรัฐสภาในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
ให้มีการตอบสนองต่อความมั่นคงแห่งชาติ ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521
โดยอาศัยวุฒิสมาชิกและข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการ
เป็นกระบอกเสียงและฐานคะแนนในการผลักดันนโยบายและแนวความคิดของตน ซึ่ง
จะเห็นได้ว่าตัวแทนฝ่ายรัฐบาล (ทหาร) เหล่านี้แสดงออกในการปกป้องนโยบาย
เดิม โดยพยายามไม่ยอมให้นโยบายหลักๆ เปลี่ยนแปลงตามความเห็นของคณะ
กรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร และถึงแม้ทหารที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการฝ่าย
รัฐบาลจะมีการแสดงท่าทีน้อยมาก และการแสดงท่าทีของทหารมีแนวโน้มที่จะมี
จุดยืนโดยไม่เอียงเอียงไปยังกลุ่มข้าราชการพลเรือนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งอาจเป็นไปได้ที่ทหารมีความเห็นใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจริงๆ หรือทหารมุ่งลด
ภาพพจน์ที่ไม่ดีของทหารให้ลดน้อยลงจากการถูกมองว่าเป็นพวกกระหายอำนาจทาง
การเมืองโดยการรัฐประหาร แต่อย่างไรก็ตาม ตามโครงสร้างของระบบ
ประชาธิปไตยแบบราชการ ทหารจะเป็นผู้กุมอำนาจทางด้านการบังคับควบคุมให้เป็นไป
ตามกฎหมาย ซึ่งในที่นี้ทหารสามารถผลักดันทางการเมืองต่อการกำหนดนโยบายโดย

^{๕๗} คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 12/2523,"
วันที่ 8 พฤษภาคม 2523.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตำแหน่งของทหารอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องผลักดันทางการเมืองกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการโดยการเผชิญหน้ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง การเผชิญหน้าในกลไกทางรัฐสภานี้ทหารจึงปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ ทางด้านการบริหารอยู่แล้ว ทหารเพียงกำหนดกรอบนโยบายหลักๆ บนพื้นฐานความ มั่นคงแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 ซึ่งมีผลต่อพระราชบัญญัติ พรรคการเมืองบนพื้นฐานความมั่นคงแห่งชาติ เพราะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง แห่งชาติ ทหารต้องการดำรงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด จากการพิจารณาบทบาท ของทหาร เมื่อพิจารณาของจำนวนผู้ผลักดันส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือนซึ่ง ผลักดันให้พรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเข้มแข็งและ มีความเป็นสถาบัน เพื่อประกันการบ่มเพาะทำลายความมั่นคงของชาติตลอดจนการ ควบคุมพรรคการเมืองโดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เป็นทหาร จึงทำ ให้ทหารแน่ใจได้ว่า พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เพื่อตอบสนองต่อ ความมั่นคงของชาติ จึงเป็นไปตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้บนพื้นฐานของการที่ทหารแสวง หาแนวทางอื่นๆ เพื่อที่จะเรียกร้องความชอบธรรมในการเข้ามามีบทบาททางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุมอำนาจทางการเมืองต่อไปอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย