

## บทที่ 5

### แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองการรัฐธรรมนุญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย

ในการศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างทางสังคม ระบบการปกครอง ระบบกฎหมาย ในยุคนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นสิ่งสะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง และวิวัฒนาการในเวลาต่อมาได้เป็นอย่างดี ในประเทศไทย แนวความคิดที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมือง เริ่มมีแนวความคิดอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 และมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมือง ก็เริ่มต้นขึ้นและวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ในการศึกษาถึงแนวความคิดที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมือง เนื่องจากในประเทศไทยเดิมมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ดังนั้นการศึกษาถึงแนวความคิดที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมือง จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ช่วง คือ ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

## 5.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมืองในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

### 5.1.1 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### 5.1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพรรคการเมือง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักดีว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ดี และสมควรนำมาใช้ในประเทศไทยแต่ทรงเห็นว่า ในขณะนั้นราษฎรไทยยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศดีพอ เนื่องจากประเทศไทยปกครองมาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาโดยตลอด ซึ่งพระราชดำริดังกล่าวปรากฏขึ้นขึ้นในพระบรมราชาธิบาย เรื่องระเบียบราชการที่เปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระองค์ ความตอนหนึ่งทรงมีพระราชดำรัสว่า

“ อนึ่ง พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันใดอันหนึ่ง ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ลับลับ ไม่มีข้อใด สิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขั้วขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควร และที่เป็นยุติธรรม เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงมีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะทำกฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึงก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้ แต่การซึ่งควรจะกำหนดอย่างไรนั้น ข้าพเจ้าห้องขอชี้แจงความเห็นอันมิใช่ความเห็นที่เข้ากับตัวไว้ โดยย่อว่าพระเจ้าแผ่นดินต่างประเทศหมายเอาประเทศยุโรปซึ่งปกครองบ้านเมืองมีกำหนดพระบรมราชานุญาตต่าง ๆ กัน ด้วยอาศัยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในบ้านเมืองโดยความไม่พอใจของราษฎร จึงไม่มีข้อบังคับสักใดกันเป็นชั้น ๆ ตามลำดับ

เหตุการณ์ซึ่งมีขึ้นในบ้านเมืองนั้นเหตุการณ์ทั้งปวงนั้นยังไม่เป็นไปทั่วถึงกัน ฉะนั้นแบบอย่างจึงยังไม่ลงเป็นแบบเดียวกันทั่วไปได้ทุกประเทศ ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใด ซึ่งเป็น การจำเป็นแล้วจึงเป็นจีนเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้พระเจ้าแผ่นดิน คัดใจทำ ในเมืองเราเป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่า การจะทำเพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้าน เมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการคิดกันตรงกันข้าม และการที่จะ ปลกครองบ้านเมือง เช่นประเทศสยามนั้น ตามอำนาจอย่างเช่นเจ้าแผ่นดินประเทศอื่น ๆ ก็คือ ประเทศยุโรปก็จะไม่สามารถปลกครองบ้านเมืองได้ และจะไม่เป็นที่ชอบใจของราษฎรทั่วหน้าไป ค่าย เหมือนอย่างถ้าจะมีปาติเมนต์จะไม่มีผู้ใด ซึ่งสามารถเป็นเมมเบอร์ได้สักก็คน และโดยว่าจะ มีเมมเบอร์เหล่านั้นจะจากราษฎรได้ก็ไม่ว่าในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และฝึกฝนใด ละเห็นมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้ และจะรู้ว่าเป็นที่หวาดหวั่นของ ราษฎรซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้ฝึกไม่ได้ต้องการเกิดขึ้นในใจเลย ราษฎรก็จะเชื่อ พระเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบอร์ออฟปาติเมนต์เพราะปกติทุกวันนี้ราษฎรย่อมเชื่อถือ พระเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่ง กว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากันเป็นความจริง เพราะเหตุฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นสมควรว่า ราชอาณาจักร ของพระเจ้าแผ่นดินการจะกำหนดความแบบเดิมแต่ในข้อที่เป็นข้อจริงอย่างไร”

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้ทรง พระบรมราชาธิบายเกี่ยวกับความเหมาะสมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการมี พรรคการเมืองในประเทศไทยในขณะนั้นไว้ในพระบรมราชาธิบายเรื่องสามก๊กซึ่งทรงให้ทรงสนะ ว่า

“เพราะฉะนั้นจะป่วยการกล่าวไปใย ถึงความคิดที่จะตั้งปาติเมนต์ขึ้นใน หมู่คนซึ่งไม่มีความรู้พอที่จะคิดราชการ และไม่มีความต้องการของคนทั้งปวง นอกจากที่จะ เอาด่างประเทศยุโรปเพียงสี่ห้าคนเท่านั้น หรือจะมีปิตติภลปัติขึ้นในเวลาซึ่งบ้านเมืองยังไม่ ต้องการดังนี้ ก็จะมีแต่ข้อทุ่มเดียวกันจนการใดไม่สำเร็จไปได้ เป็นเครื่องถ่วงให้บ้านเมืองมีความ

<sup>1</sup> จักรกัญญ์ บุษย์พัฒน์. การเมืองและพรรคการเมืองของไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอลิเลียนสโตร์. 2511). หน้า 41 - 43



- การปฏิรูปการปกครอง ทรงวางระเบียบการปกครองขึ้นใหม่ โดย  
ดำเนินการตามแบบอย่างตะวันตก ที่สำคัญทรงแบ่งการปกครองในด้านราชการบริการส่วนกลาง  
ออกเป็น 10 กระทรวง คือ

1. กระทรวงกลาโหม
2. กระทรวงการต่างประเทศ
3. กระทรวงมหาดไทย
4. กระทรวงนครบาล
5. กระทรวงวัง
6. กระทรวงยุติธรรม
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
8. กระทรวงธรรมการ
9. กระทรวงเกษตราธิการ
10. กระทรวงโยธาธิการ

การที่ทรงแบ่งการปกครองเป็น 10 กระทรวง ก็เพื่อให้ราชการแผ่นดิน  
ดำเนินไปด้วยความสะดวกยิ่งขึ้นเป็นการโอนพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินให้เจ้ลือไปแก่  
เสนาบดีทุกกระทรวงและกรมกองแผนกต่าง ๆ เข้าแบบการปกครองของอารยประเทศในยุโรป  
ซึ่งทรงถือเป็นแบบอย่างที่ดี การทำอย่างนี้เป็นการฝึกฝนให้รู้จักการงานของแผ่นดิน ตั้งแต่  
ตำแหน่งสูงลงไปถึงตำแหน่งต่ำที่สุด ให้ราษฎรได้มีส่วนรู้เห็นในการปกครองแผ่นดินมากขึ้น  
การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่าง  
พลิกแผ่นดิน เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนรับผิดชอบในการปกครองแผ่นดินมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่ง  
หนึ่งทีก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองประเทศชาติต่อไปภายหน้านั้นคือ พระองค์ได้  
ทรงวางรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้เป็นครั้งแรก<sup>3</sup>

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 - 51

- การปรับปรุงการศึกษา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง  
แสดงว่าพระองค์สังเกตเห็นความสำคัญของการศึกษาของประชาชนอันเป็นการวางรากฐาน เพื่อให้  
ประชาชนมีสิทธิในการศึกษาเท่าเทียมกันหมด ดังปรากฏตามพระราชดำรัสเมื่อครั้งทรงห้  
โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบว่า “...ข้าพเจ้าทรงครุ่นคิดอยู่เป็นต้นตมไปตลอดจนถึง  
ราษฎรที่ต่ำที่สุด จะให้ได้โอกาสเล่าเรียนให้เสมอกันไม่ว่าเจ้าขุนนางว่าไพร่ เพราะฉะนั้นจึงขอ  
บอกไว้ว่า การเล่าเรียนในบ้านเมืองเรานี้จะเป็นอย่างสำคัญที่หนึ่งที่ฉันจะจัดให้เจริญขึ้นจงได้”  
การให้การศึกษาดังกล่าวจะทำให้ราษฎรมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนือง  
จากหากประชาชนยังคงไม่ได้รับการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนย่อมจะ  
เกิดขึ้นไม่ได้ การปรับปรุงการศึกษาโดยที่พระองค์ทรงให้สิทธิแก่ราษฎรในการศึกษาอย่างเท่า  
เทียมกันหมด นับได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาอันจะส่งผลให้ราษฎรได้จ้  
ใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ในอนาคต พระราชกรณียกิจนี้จึงแสดงให้เห็นว่า  
พระองค์ทรงพยายามวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

- การเลิกทาส พระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการมี  
ทาสเป็นการขัดรอนสิทธิของมนุษย์ เป็นการไม่เสมอภาค การเลิกทาสนี้นับเป็นพระราชกรณียกิจ  
ที่สำคัญและแสดงให้เห็นถึงความเป็นนักประชาธิปไตยของพระองค์ ซึ่งทรงมีพระราชดำริว่าคน  
เราทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันหมด อันเป็นหลักการสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตย ซึ่งนับว่าเป็นการปรับโครงสร้างของชนในสังคมให้มีความเท่าเทียมกัน มีความ  
เสมอภาค เพื่อให้สอดคล้องและพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไปใน  
อนาคต

สิ่งสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี  
พระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ และให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตย ปรากฏตามพระราชดำรัสซึ่งทรงคริสต์ไว้ว่า “.....ฉันจะให้ดูควชิราวุธมอบของขวัญ  
แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่ราชบัลลังก์ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือฉันจะให้เขาให้  
ปาตีเมนต์และกอนสติติวชัน.....”<sup>4</sup>

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 - 56

<sup>5</sup> ว.ช. ประสังสิต, แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าฯ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
อักษรสาสน์, 2505, หน้า 45 - 46

กล่าวโดยสรุป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ทรงเข้าพระทัยในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย และทรงเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาและพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ดี แต่ทรงเห็นว่ายังไม่เหมาะสมในขณะนั้น เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนร่วมในการปกครองแบบประชาธิปไตยดีหรือไม่ หากนำมาใช้จะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี แต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ก็ทรงได้เริ่มค้นคว้ารากฐานเพื่อเป็นการปูพื้นฐานเตรียมความพร้อมให้แก่ประเทศและประชาชน โดยได้ทรงปฏิรูปการปกครอง การปรับปรุงการศึกษา และเลิกทาส อันเป็นพระราชกรณียกิจที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นนักประชาธิปไตยของพระองค์ และแสดงให้เห็นถึงพระราชวิจรรณญาณที่กว้างไกล ในการเริ่มต้นวางรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

### 5.1.2 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

#### รัชกาลที่ 6

##### 5.1.2.1 การปลุกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยทดลองจัดตั้งเมืองสุสีทรธานีและทดลองจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในเมืองสุสีทรธานี

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีทรรศนะต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นแบบอย่างการปกครองที่ดี แต่ทรงตระหนักว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมสำหรับราษฎรไทยในขณะนั้น ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดีหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามีประชาชนคนไทยที่ได้ไปศึกษาต่างประเทศได้พบเห็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นแบบอย่างที่ดี และมีความพยายามที่จะให้มีการนำใช้ในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพยายามตักเตือนถึงความไม่เหมาะสมที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ดังปรากฏในพระบรมราโชวาทพระราชทานในการสมาคมนักเรียนซึ่งไปศึกษาอยู่ในประเทศยุโรป เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2468 ที่ได้ดำรัสว่า

“...ในที่นี้เราไม่ตั้งใจจะกล่าวถึงการเมือง แต่ก็เป็นจะต้องกล่าวสักนิด หน่อย เพราะเนื่องจากการเตือนใจนักเรียนในเวลาที่เขาเข้าไปอยู่ในสถานศึกษาย่อมมีเวลาที่จำเป็นต้อง อยู่บ้างที่จะห้องโถงเขาสนทนากันถึงการเมือง เราขอเตือนสตินักเรียนว่า จะได้ยินได้ฟังอะไรก็ตาม ก่อนที่จะรับรองว่าเป็นของดี และนิยม ควรตั้งปัญหาแก่ตนเองเสียก่อนว่า

1. ลัทธิหรือวิธีการนั้น ๆ จะเหมาะแก่คนไทยหรือไม่
2. สภาพแห่งเมืองไทยในเวลาที่จะการใช้ลัทธิหรือวิธีการนั้น ๆ ใดหรือยัง
3. ถ้าจะใช้ลัทธิหรือวิธีการนั้น ๆ จะเป็นประโยชน์แก่ชนหมู่มากทั่วไป

หรือจะเป็นประโยชน์แก่สำหรับตัวเรา และพวกพ้องของเราที่เป็นหมู่น้อย” ถ้ายังตอบปัญหาทั้ง สามข้อนี้ไม่ได้ด้วยความแน่ใจละก็อย่ารับรองว่า ลัทธิหรือวิธีการนั้น ๆ เป็นของดีและน่านิยม อย่าลืมนึกว่าสภาพของประเทศยุโรปกับเมืองไทยผิดกันอยู่ ฉะนั้น สิ่งซึ่งเป็นคุณสำหรับเขาอาจจะ เป็นโทษสำหรับเราได้ เรากล่าวเพียงเท่านี้เชื่อว่าพอแล้วสำหรับเตือนสติผู้ที่มีมุขี.....”<sup>6</sup>

พระบรมราชาบาทดั่งกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่พระองค์ก็ได้ทรงพยายามวางรากฐานในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระราชดำริ ที่จะปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวไทย และเพื่อให้ราษฎรมีความคุ้นเคยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงทรงทดลองจัดตั้งเมืองสุลิตธานีขึ้น เพื่อทดลอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยในหมู่มกนกลุ่มน้อย แล้วค่อยขยายผลออกไปสู่หมู่ราษฎรทั่วไป

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทดลองจัดตั้งเมืองสุลิตธานีนี้ อันที่จริง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มโครงการเมืองทดลองหรือเมืองตุ๊กตา เมื่อ ครั้งทรงดำรงพระยศมกุฎราชกุมาร เมื่อประมาณกลางปี พ.ศ. 2446 โดยได้ทรงสร้าง “เมืองมิ่ง” ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบเมืองสุลิตธานีสมัยที่ 1 ขึ้น ณ ตำบลอัมพวา เป็นเมืองขนาดเล็ก โดยมี ระเบียบแบบแผนในการจัดการ แต่ราษฎรยังคงไม่มีสิทธิหน้าที่ของตนเองเพียงแต่ปฏิบัติตาม พระราชประสงค์ของพระองค์เท่านั้น กิจการของเมืองมิ่งดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อพระองค์ทรง ผนวชในปี พ.ศ. 2447 ต่อมาในปี พ.ศ. 2450 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จ ประพาสยุโรป ครั้งที่ 2 ได้ทรงแต่งตั้งพระองค์เป็นผู้ว่าราชการแทนพระองค์ จึงได้ทรงทดลองจัด

<sup>6</sup> พระราชดำรัสบรมราชาบาทในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างใน ขจัดภัย บรูซพัฒนา. การเมืองและพรรคการเมืองของไทย. หน้า 71 - 72



ตั้งบ้านเมืองสืบต่อจากเมืองหงั โดยสร้างบ้านขึ้นเป็นเรือนแถว ตลอดแนวกำแพงที่กั้นระหว่าง พระตำหนักจิตรลดากับวังปารุสกวันเก่า โดยสมมุติเป็นหมู่บ้านและมีขนาดเล็กเป็นเจ้าของบ้าน มีลักษณะการบริหารเรียกว่า นคราภิบาล (municipality) ซึ่งนับว่าเป็นต้นแบบเมืองคูสิตธานีใน สมัยที่ 2 และเมื่อพระองค์ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเมื่อปี พ.ศ. 2453 ได้ทรงเริ่มสร้างเมือง คูสิตธานีขึ้น ในปี พ.ศ. 2461 ในบริเวณสนามหน้าที่ 2 ไร่ครึ่ง ระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างหยก ในบริเวณพระราชวังคูสิต โดยทรงมีพระราชดำริให้คูสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการ ปกครองตนเองของราษฎร อันเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎร ดังปรากฏจากพระราชดำรัสในวันเปิดศาลารัฐบาลของคูสิตธานีว่า

“ การงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนคราภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากของเป็นจริงทั้ง นั้น วิธีการที่ดำเนินเป็นไปนี้ เป็นการทดลองว่าจะประโยชน์หรือไม่ เพื่อเป็นตัวอย่าง สำหรับธานีให้แน่ชัดเสียก่อน..... วิธีการดำเนินการในธานีเล็ก ๆ ของเราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจว่าจะ ให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจดังธานีเล็กนี้ ก็ยังทำไปที เดียวไม่ได้ โดยมีอุปสรรคบางอย่าง.....”

เมืองคูสิตธานีมีลักษณะเป็นเมืองสมมุติ ซึ่งราษฎรนี้บ้านจำลองหลังเล็ก ๆ (บ้านคูกตา) ปลูกอยู่ในเขตพระราชฐาน มีพลเมือง 200 คน เรียกว่า ทายนาคร ๆ นี้ล้วนเป็นข้าราชการ บริหารผู้ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

เมืองคูสิตธานี เป็นเมืองสมมุติที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งขึ้น โดยมีพระราชประสงค์ที่จะทดลองการปกครองตามพระบรมราโชบาย แต่มีการ ปฏิบัติในเรื่องสถานที่ วิธีการ ระเบียบการ ตลอดจนมีกฎหมายเป็นไปตามลักษณะการปกครอง แบบประชาธิปไตย โดยได้กำหนดให้แบ่งเขตการปกครองของเมืองคูสิตธานี เป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีการจัดสร้างรัฐสภา ที่ทำการรัฐบาล ที่ทำการของนคราภิบาล ตลอดจนมีการจัด ตั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาลครบทุกหน่วย มีเจ้าที่ตุลาการ จัดตั้งศาล และธนาคาร สำหรับทายนครหรือ

<sup>7</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา วรรณสุต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417 - 2477). (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2532). หน้า 137 - 138

ราษฎรมีสិทธิจับจองที่ดินหรือเช่าปลูกสร้างบ้านเรือนสำหรับอยู่อาศัย ประกอบอาชีพทำสวนไร่นา การสร้างห้องแถว ตึกแถวให้เช่า โดยมีการออกโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานและมีการเสียภาษีตาม กำหนด

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศใช้ธรรมนูญ ลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลในเมืองสุโขธานี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 โดยกำหนดให้ สិทธิแก่ทนายนาครหรือราษฎรที่จะเลือกหัวหน้าเป็นผู้ปกครองเรียกว่า นคราภิบาล มีบัญญัติวิธีว่า ด้วยวิธีการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง โฆษณาและการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และคํานาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตราพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญ ลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลสุโขธานี พระพุทธศักราช 2461 ขึ้น กำหนดให้ตั้งตำแหน่ง กรรมการในนคราภิบาลขึ้นอีกเรียกว่า เศรษฐบุรุษ โดยเลือกจากผู้แทนราษฎร อำเภอละ 1 คน เพื่อ เข้าไปนั่งในสภากรรมการนคราภิบาล ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของทนายนาคร จากการใช้ที่ได้กำหนด ให้มีการเลือกตั้ง นคราภิบาล และเศรษฐบุรุษ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมี พระราชดำริให้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นสองพรรคคือ พรรคไพบูนังเงิน ซึ่งมีท่านราม ๘ กรุงเทพมหานคร (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคไพบูนังแดง มีพลเอก เจ้าพระยารามราฆพ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคการเมืองทั้งสองพรรคดังกล่าวมีการแบ่งองค์าเป็น พรรคฝ่ายสนับสนุนและพรรคฝ่ายค้าน มีการอภิปรายเพื่อให้ประชาชนให้การสนับสนุน โดย พรรคใดที่มีเสียงข้างมากในสภา ก็จะให้เป็นฝ่ายบริหาร และหากฝ่ายบริหารทำงานไม่ดี ฝ่ายค้าน ก็สามารถหยิบยกข้อบกพร่องเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาได้ ถ้าฝ่ายบริหารแก้ก็ห้องลาออกไป ตามวิธีทาง

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งสุโขธานีขึ้นเพื่อ หลดองการปกครองระบบประชาธิปไตย และฝึกหัดให้คนไทยคุ้นเคยกับการปกครองแบบนี้ นับ ว่าเป็นพระบรมราโชบายที่ดี เพราะสิ่งใดก็ตาม ถ้าราษฎรยังไม่เข้าใจและยังไม่พร้อมที่จะรับได้ การที่จะให้สิ่งนั้นไปย่อมไม่ก่อให้เกิดผลแต่อย่างใด สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ พระองค์ได้ทรงจัดให้มี

<sup>8</sup> ประยูรธ สติพิพันธ์, แผ่นดินมงกุฎเกล้าฯ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เพื่อน ลักขร). ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์. หน้า 555 - 556)

พรรคการเมืองขึ้นในคูสิทธานี และพรรคการเมืองที่จัดขึ้นนี้มีลักษณะเป็นระบบสองพรรค การจัดตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวพระองค์จะทรงเรียนแบบมาจากระบบพรรคการเมืองของอังกฤษ ซึ่งในตอนนั้นพระองค์เสด็จไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษนั้น อังกฤษมีพรรคการเมืองที่สำคัญสองพรรคคือพรรคเลเบอร์ กับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ซึ่งพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจกันตลอดเวลา เมื่อพระองค์ได้ทรงนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษทดลองปฏิบัติ ในคูสิทธานีพระองค์ก็ได้ทรงนำเอาระบบพรรคการเมืองของอังกฤษซึ่งเป็นระบบสองพรรคมาทดลองปฏิบัติ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งซึ่งจะขาดเสียมิได้ก็คือ พรรคการเมือง จึงกล่าวได้ว่าแม้สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ได้มีความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลาตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเหตุนี้เอง แม้ว่าพรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง จะได้กำเนิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่อย่างน้อยคนไทยก็ได้คุ้นเคยกับการมีพรรคการเมืองมาบ้างแล้ว โดยการนำเข้ามาเผยแพร่ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการทดลองจัดตั้งเมืองคูสิทธานี จึงนับว่าเป็นการวางรากฐานอย่างสำคัญให้แก่ประเทศไทยและชนชาวไทย ให้ได้มีโอกาสฝึกฝนและเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

### 5.1.3 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

5.1.3.1 ทรรศนะเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์นั้น เป็นช่วงเวลาที่ประชาชนคนรุ่นใหม่ได้รับการศึกษากว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดจากประเทศตะวันตก ในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล อันเป็นแนวคิดของการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้เริ่มมีการตื่นตัวและเรียกร้องของกลุ่มบุคคลดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักพระราชหฤทัยดีว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบปกครองที่ดี แต่รูปแบบการปกครองที่ดีสำหรับประเทศนั้นก็คือระบอบการปกครองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาลสมัย ดังนั้นแม้พระองค์จะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ปวงชนชาวไทย แต่ทรงเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะต้องทำในเวลาที่เหมาะสม โดยให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเป็นขั้นเป็นตอนจนกว่าจะมีความพร้อม ดังปรากฏตามที่พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ตอนหนึ่งกล่าวว่า “...พระองค์เตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรของพระองค์ แต่นั่นเป็นสิ่งที่จะทำให้จากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง และไม่ใช่นโยบายของการเรียกร้องจากมหาชนทั่วไป พระองค์ทรงประกาศว่าเมื่อเสด็จกลับแล้ว พระองค์จะทรงนำการเลือกตั้งโดยมีขอบเขตกำหนด โดยอาศัยสภาเทศบาลซึ่งอาจจะให้ความชำนาญอย่างกว้างขวางแก่ราษฎรชาวไทย...”<sup>10</sup> จากพระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับ ๆ ไป เหมือนกับที่อังกฤษได้ดำเนินการให้การศึกษาทางการเมืองแก่เมืองจีน โดยให้เทศบาลและการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักเสียก่อน” โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทย ถึงที่ยืนยันในเรื่องนี้ได้ก็คือ เมื่อพระองค์เสด็จกลับจากประพาสสหรัฐอเมริกาแล้ว ได้ทรงรับสั่งให้พระยาศรีวิสารวาจา และนายเรมอน สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ เข้าเฝ้า และทรงปรารภเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระองค์ทรงตรัสว่า “ฉันมีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุด และต้องให้ทันในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหาจักรี”<sup>11</sup> และทรงมอบหมายให้พระยาศรีวิสารวาจา และนายเรมอน สตีเวนส์ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น

<sup>10</sup> Virginia Thompson, *Thailand : The new Siam*. (New York : The Macmillan Company, 1941), p. 57 อ้างใน ขจิตถัย บุรุษพิพัฒน์. *การเมืองและพรรคการเมืองของไทย*. หน้า 103

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สนุกวานิช และจัตติยา วรรณสูตร. *เอกสารการเมืองการปกครองไทย*. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 197

<sup>12</sup> ว.ช. ประสงค์. *แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าฯ*. หน้า 174

โดยกำหนดประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 แต่ปรากฏว่ามีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ได้คัดค้าน โดยเห็นว่าประเทศไทยยังไม่เหมาะสมที่จะปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากราษฎรยังไม่มีพร้อมหรือมีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอ หากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและพระราชทานรัฐธรรมนูญไปแล้วอาจก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติอันเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี จึงทรงมิได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

### 5.1.3.2 เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทรงเตรียมการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งความต้องการที่จะทำการปฏิวัติ ของกลุ่มบุคคลที่เป็นนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในต่างประเทศ ที่ไม่พอใจต่อระบบการปกครองโดยได้รับอุดมการณ์แนวความคิดจากประเทศตะวันตกและข้าราชการรุ่นใหม่ที่ขาดโอกาสก้าวหน้า และถูกกีดกันโดยระบบเก่า จึงได้ร่วมกันทำการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ได้เริ่มถือปฏิวัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 โดยกลุ่มนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการริเริ่มก่อตั้งคณะราษฎรขึ้น เพื่อทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยตกลงกันว่าจะพยายามดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครอง ที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าคณะ กลุ่มนักศึกษาดังกล่าวได้ดำเนินการเผยแพร่ความคิดทางการเมืองแก่นักศึกษาไทยเป็นจำนวนมาก เมื่อสำเร็จการศึกษากลับมารับราชการในประเทศไทย นักศึกษาเหล่านี้ก็ได้เผยแพร่แนวความคิดทางการเมืองแบบตะวันตกในหมู่นักศึกษาและประชาชนที่สนใจการเมือง ขณะเดียวกันก็ได้ดำเนินการวางแผนปฏิวัติต่อไป โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ และร.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นกำลังสำคัญในการรวบรวมสมัครพรรคพวก ต่อมาได้ชักชวนนักศึกษา ประชาชน ทั้งในและต่างประเทศ ให้เข้าร่วมกับคณะราษฎร

และได้ชักชวนคณะนายทหารที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าร่วมดำเนินงานด้วยในจำนวนนี้มีนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพบกในเวลานั้นรวมอยู่ด้วย คือ พระยาพลพลเพุหเสนา พระยาทรงสุรเดช พระยาฤทธิอัคเนย์ และพระประสงค์พิทยายุทธ จนในที่สุดได้มีการก่อตั้ง "คณะราษฎร" ขึ้น โดยมอบให้พระยาพลพลเพุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะราษฎร และได้ทำการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ความมุ่งหมายของคณะราษฎร คือ ทำการยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ คณะราษฎร ได้ออกประกาศฉบับแรกในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แสดงถึงสาเหตุที่ก่อการยึดอำนาจและเสนอหลักในการปกครองประเทศ 6 ประการ คือ

1. รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. รักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงอย่างมาก
3. บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน
5. ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการข้างต้น
6. ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร<sup>13</sup>

<sup>13</sup> บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติเวช. 2515). หน้า 1 - 2

5.2 แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

ในการศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยนั้น จะเป็นการศึกษานับตั้งแต่ช่วงภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยและมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ อันนับเป็นจุดเริ่มต้นของกลไกก่อกำเนิดพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทยด้วย โดยจะทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของพรรคการเมือง แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง นับตั้งแต่ช่วงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และแบ่งการศึกษาดังกล่าวออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ คือ ในช่วงที่ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองหรือพระราชบัญญัติพรรคการเมืองบังคับใช้ และในช่วงที่เริ่มมีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้

### 5.2.1 ยุคที่ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้

ยุคที่ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง กล่าวคือช่วงที่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้แต่ไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คือในช่วงเวลานับตั้งแต่บังคับใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ดังจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในยุคที่ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

5.2.1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้นำรัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาบังคับใช้ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 มีสาระสำคัญคือ เมื่อเริ่มแรกให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกในสภา และภายหลังจากนั้นอีก 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภท ทำกิจการร่วมกันคือ ประเภทที่ 1 ผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งสิ้นมีจำนวน 70 คน และประเภทที่ 2 ได้แก่สมาชิกผู้ซึ่งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารจัดตั้งขึ้นครั้งแรก จำนวน 70 คน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดคให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยมีบุคคลและคณะบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร คือ

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

ต่อมาได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามไว้ในหมวด 2 มาตรา 12 ถึงมาตรา 15 โดยเฉพาะมาตรา 14 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”



### 5.2.1.1.1 ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงพรรคการเมืองหรือรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้ง เป็นพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นที่น่าสังเกตว่าจากแนวพระราชดำริและทรงสนับหุ้มแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและความเหมาะสมของการจัดตั้งพรรคการเมือง ว่ายังไม่เหมาะสมในสมัยนั้น และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมือง โดยได้ทรงทดลองจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในเมืองสุโขทัย จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งก็ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่ได้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน นั้น เป็นที่เห็นได้ว่าได้มีการศึกษา และมีความสนใจอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภา และมีพรรคการเมืองตามแนวคิดของประเทศตะวันตก มาโดยตลอด หันแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองแต่กลับไม่ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองหรือเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรา 20 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย มิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกพันแห่งอำติมอบหมายใด ๆ ” ซึ่งดูแค่เพียงผืน ๆ แล้วจะเห็นว่าไม่ประสงค์จะให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพราะเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้แทนราษฎรของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรหมู่หนึ่งหรือคณะหนึ่ง แต่ความจริงมาตรา 20 นั้นหมายถึงความผูกพันในทางกฎหมายเท่านั้นกล่าวคือในทางกฎหมายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ย่อมไม่ผูกพันกับอาณัติมอบหมายของพระรการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกและซึ่งสนับสนุนให้ละได้  
รับเลือกตั้งแต่อย่างใด<sup>14</sup> แต่อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475  
หมวด 2 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม มาตรา 14 ก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของ  
ประชาชนในการจัดตั้งสมาคมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมนี้ นับเป็นสิทธิ  
เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญประการสำคัญที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งพระรการเมือง ที่ถือได้ว่าเป็น  
พระรการเมืองพระรแรกของประเทศไทย ขึ้นในรูปแบบของสมาคมการเมือง ซึ่งเรียกว่า  
“สมาคมคณะราษฎร” ดังจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการในรายละเอียดต่อไป

#### 5.2.1.1.2 “คณะราษฎร” คณะบุคคลที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ใน ทางการเมือง

คณะราษฎร เป็นคณะบุคคลที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง  
จากกล่าวได้ว่าเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่มีความกึกก้องเริ่มของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
โดยกลุ่มนักศึกษาหัวก้าวหน้า ช่างราชการ ได้รวมหัวกันขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลง  
การปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันเป็น  
การดำเนินงานทางการเมืองอย่างสำคัญและเมื่อมีการจัดตั้งคณะราษฎรขึ้น โดยมีพระยาหลพล  
พยุหเสนา เป็นหัวหน้า และได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475  
คณะราษฎรก็ได้มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างจริงจัง จนกระทั่งมีการจดทะเบียนเป็น  
สมาคม มีลักษณะเป็นสมาคมการเมือง เรียกชื่อว่า “สมาคมคณะราษฎร”

#### 5.2.1.1.3 “คณะราษฎร” จดทะเบียนเป็น “สมาคมคณะราษฎร” ถือ เป็นพระรการเมืองพระรแรกของไทย

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะผู้ก่อการหรือคณะปฏิวัติได้  
พยายามแสดงเจตนาให้เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวมิได้มุ่งหวังผลประโยชน์แก่หมู่คณะของตน  
ดังจะเห็นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารตั้งขึ้นมาซึ่งไม่ใช่ผู้มีส่วน  
เกี่ยวข้องหรือเป็นสมาชิกของคณะราษฎรทั้งหมด โดยมีกลุ่มบุคคลอื่นที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

<sup>14</sup> หยุต แสงอุทัย. พระรการเมือง. หน้า 16 - 17

คณะราษฎรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนเป็นจำนวนมาก แม้แต่ นายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า ประธาน คณะกรรมการราษฎรในสมัยนั้น คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ก็เป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ คณะราษฎรในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เกี่ยวข้องกับคณะปฏิวัติ ซึ่ง ส่วนมากได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้มีบรรดาศักดิ์ในสมัยนั้นต่างก็ได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ ของตนเองเป็นสำคัญ และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าจะดำเนินการตามกรรม ประสงค์ของคณะปฏิวัติ จึงได้ร่วมหันหน้าเข้ามาหากัน ปรีกษาหารือ เรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ของ ประเทศชาติ โดยรวมกลุ่มกันหารือในข้าราชการหรือนโยบายต่าง ๆ จึงนับเป็นครั้งแรกที่ นักการเมืองไทยเริ่มจะจับกลุ่มกันเพื่อดำเนินการในสภาโดยเป็นพรรคพวกต่าง ๆ โดยมีเจ้า แห่งการรวมตัวในลักษณะ “พรรคการเมือง”<sup>15</sup>

และต่อมาได้มีผู้คิดริเริ่มในการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้น ในสมัยพระยา มโนปกรณนิติธาดา โดยพระยาเทพพลพยุหเสนา ก็เห็นด้วย แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ไม่ยินยอมให้มีขึ้น โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ของประเทศยังไม่สมควรที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น หากมีขึ้นแล้วอาจก่อให้เกิดความไม่สงบ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนยังไม่ เข้าใจถึงวิธีการของระบบพรรคการเมือง

ภายหลังต่อมาได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2476 โดยมีพันโทหลวงพิบูลสงคราม และ น.ท. หลวงศุภชลาศัย เป็นหัวหน้า ทำให้พระยามโนปกรณ นิติธาดา ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร พระยาเทพพลพยุหเสนา เข้ารับ หน้าที่จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ และได้มีการเชิญหลวงประดิษฐมนูธรรม มาร่วมงานด้วย ต่อ มาภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2476 พระยา เทพพลพยุหเสนา ก็ได้รับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2476 โดยพระยาเทพพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร และ หลวงประดิษฐมนูธรรม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในช่วงนี้เอง

<sup>15</sup> เซวานันท์ สุลลาภา. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์.

หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้มีความคิดที่จะมีกำลังสนับสนุนการดำเนินงานทางการเมืองในรูปแบบของพรรคการเมือง จึงได้จัดตั้ง “สมาคมคณะราษฎร” ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งแท้จริงแล้วคือ “พรรคการเมือง” นั่นเอง แต่การที่ไม่เรียกว่าพรรคการเมืองนั้นอาจเป็นเพราะเรื่องของพรรคการเมืองยังไม่เป็นที่รู้จักดีในสมัยนั้น

สมาคมคณะราษฎร มีลักษณะเป็นสมาคมซึ่งได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มีการจัดตั้งสาขาของสมาคมทั่วราชอาณาจักร เปิดรับสมาชิกจากบุคคลทั่วไป การสมัครทำเป็นสมาชิกก็มีเพียงวิธีง่าย ๆ คือ ผู้เป็นสมาชิกจะต้องสาบานตัวว่า “จะบอกรับรักษารัฐธรรมนูญและเทอดทูนไว้ป่านประหนึ่งดวงชีวิต ใครจะนาคิดโค่นล้มมิได้ ทั้งจะต้องการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของกรุงเทพฯแก่ผู้ศักดิ์สิทธิ์มหิทธานุภาพ...”<sup>16</sup> ซึ่งปรากฏว่ามีประชาชนให้ความสนใจและสมัครเป็นสมาชิกสมาคมคณะราษฎรเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาคมคณะราษฎรในกรรมภาพของพรรคการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า สมาคมคณะราษฎรมีลักษณะของความเป็นพรรคการเมือง กล่าวคือนับตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะราษฎรขึ้นก็เพื่อรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในหลักการใหญ่ ๆ มารวมกัน เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และเมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรก็ได้เข้ามาดำเนินการบริหารประเทศตามแนวนโยบายที่ได้วางไว้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าคณะราษฎรเป็นสมาคมของบุคคลที่มีความเห็นคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน ในหลักการใหญ่ ๆ และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ประกอบกับการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งขึ้นอย่างถาวรไม่ใช่จัดตั้งขึ้นเพียงชั่วคราว สมาคมคณะราษฎรจึงมีลักษณะของความเป็นพรรคการเมือง จึงถือได้ว่าสมาคมคณะราษฎร เป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทย

<sup>16</sup> จำลอง อิศทรงก์ ละครการเมือง เล่ม 1 (พระนคร : สหุอุปกรณ์การพิมพ์,

#### 5.2.1.1.4 ความพยายามในการก่อตั้ง “คณะชาติ” เป็นพรรคการเมือง

ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น “สมาคมคณะราษฎร” แล้ว ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย พระยาทิพวงมณฑล นาวาเอก พระยาศรภัยภิรมย์ ร.น. นายหลุย กิรีวัต หลวงวิจิตรวาทการ และเจ้านายเชื้อพระวงศ์ บางพระองค์ รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เข้ารับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คำนึงที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองท่ามกลางเดียวกับสมาคมคณะราษฎรขึ้นบ้าง<sup>17</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ คำนึงกิจการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย<sup>18</sup> ผู้ที่ริเริ่มในการจัดตั้งคือหลวงวิจิตรวาทการ โดยพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีชื่อว่า “คณะชาติ” แต่ปรากฏว่าคณะชาติไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ด้วยสาเหตุใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ ประการแรก เมื่อได้มีการดำเนินการจดทะเบียนสมาคมคณะชาติ ไปยังคณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ไม่ยอมให้จัดตั้ง โดยอ้างเหตุผลว่าสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่อยู่ในสภาพเรียบร้อย เรื่องพรรคการเมืองเป็นวิธีใหม่ คนไทยส่วนมากยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเล่นการเมืองระบบพรรค ดังนั้นถ้ายอมให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นตรงว่าสมาชิกของแต่ละพรรคจะเห็นแก่ประโยชน์ของพรรคตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม นอกจากนี้จะเป็นช่องทางให้ราษฎรเกิดแตกแยกกระสาละสาละออกไปเป็นก๊กเป็นเหล่าตามอำนาจdingดันของพรรคการเมืองเหล่านั้นในที่สุดก็แตกร้างสามัคคี ประการที่สอง คณะราษฎรมีความเห็นว่าหากปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เท่ากับให้มีฝ่ายก้านคอยโจมตีซึ่งนอกจากจะทำให้เสถียรภาพของตนเองไม่มั่นคงแล้ว ก็ยังสร้างความเสื่อมความนิยมจากประชาชนด้วย ซึ่งคณะราษฎรจะยอมไม่ได้เป็นเด็ดขาด จึงไม่ยอมเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง และไม่หาทางฝึกฝน ผู้อื่น โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีบทบัญญัติให้ตั้งพรรคการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งคิดจะออกมามีการเล่นการเมืองเพื่อควบคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามครรลองคลองธรรมมิใช่ดำเนินการเพื่อพวกห้องเป็นส่วนใหญ่ก็ถูกสกัดไป<sup>15</sup>

<sup>17</sup> ขจัดภัย บรูษหพันธ์ การเมืองและพรรคการเมืองของไทย หน้า 167

<sup>18</sup> เซาวนั๊ส ศุคลาภา พรรคการเมือง หน้า 14

ภายหลังจากที่รัฐบาลไม่อนุญาตให้หลวงวิจิตรวาทการ จัดตั้งพรรคการเมือง ในนามคณะชาติแล้ว ก็ไม่มีผู้ใดจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก จนอาจถือได้ว่า สมาคมคณะราษฎร เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในขณะนั้น ซึ่งจัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชปรารภว่าคณะราษฎรไม่การผูกขาด การมีพรรคการเมืองไว้เพียงคณะเดียว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ได้มีโอกาสจัดตั้ง พรรคการเมืองขึ้นบ้าง เพื่อให้บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว ได้ทรงกล่าวไว้ในพระราชบันทึกที่มีถึงรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ให้ ปรับปรุงการบริหารงานหลายด้านให้เหมาะสมตามพระราชบันทึก ข้อ 3 (ข) มีพระราชประสงค์ ให้รัฐบาลอนุญาตให้ตั้งสมาคมการเมือง (พรรคการเมือง) แต่รัฐบาลไม่เห็นชอบ จากการทำ พระองค์ไม่ทรงพอพระทัยที่รัฐบาลไม่บริหารประเทศ ตามที่ได้ประกาศไว้ เมื่อกราบนิวัติอำนาจ เปลี่ยนแปลงการปกครองจึงทรงสละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477<sup>19</sup>

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงสิ้นสุด สงครามโลกครั้งที่สอง มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทยเป็นพรรคแรกและเป็น พรรคการเมืองเดียว คือ “สมาคมคณะราษฎร” ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง นายถาวร อภัยวงศ์ ได้รับมอบให้จัดตั้งคณะรัฐบาลเห็นว่าในขณะนั้นมีเหตุการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ถ้าไม่ปรับปรุงทางการเมืองของไทยให้ดีขึ้นแล้ว ก็จะไปไม่รอด จึงสั่งยุบ สมาคมคณะราษฎรที่ตนสังกัดอยู่ ให้มีฐานะเป็นสมาคมธรรมดาไป เพราะเห็นว่าการมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย<sup>20</sup>

#### 5.2.1.1.5 ความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาแต่สภาไม่รับหลักการ

ในช่วงปลายของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 การดำเนินงานในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการรวมกลุ่มบุคคลกันขึ้น มีลักษณะคล้าย พรรคการเมืองและเริ่มมีการเห็นความสำคัญของการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นต่อมาในช่วงประมาณ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 142

<sup>20</sup> “พรรคการเมือง” หนังสือประกอบงานนิทรรศการพรรคการเมือง. คณะกรรมการนิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2517. หน้า 160

เดือน มีนาคม 2485 ก็ได้มีความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคน เช่น นายเตียง ศิริขันธ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร นายสุลิต บุญธรรม ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี พระยาวิรุฬหธรรมโกศล ผู้แทนราษฎร จังหวัดอุทัยธานี เป็นต้น<sup>21</sup> ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา เพื่อจะให้ กฎหมายรับรองอย่างเปิดเผย พรรคการเมืองจะได้ดำเนินการให้ระเบียบแบบแผนเช่นนานา ประเทศ แต่สภาก็ยังไม่เห็นควรให้มีกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่รับหลักการของกฎหมายดังกล่าวนั้น

5.2.1.1.6 สรุปแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตาม รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร สยาม พ.ศ. 2475

จากการศึกษาพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 พบว่าในรัฐธรรมนูญไม่มีการ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในช่วงเวลาดังกล่าวว่ามี การจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรขึ้น โดยคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ รวมตัวกันขึ้นเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลจากความต้องการของ คณะราษฎรในการรักษาอำนาจ และต้องการกำลังสนับสนุนการดำเนินงานในทางการเมืองของกลุ่มคน เมื่อพิจารณาในแง่ของรูปแบบสมาคมคณะราษฎร เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความ เห็นคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกันในหลักการใหญ่ ๆ การจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรมีลักษณะของ การจัดตั้งขึ้นอย่างถาวร และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง สมาคมคณะราษฎร จึงมีลักษณะของความเป็นพรรคการเมืองและถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย เมื่อ พิจารณาในแง่ของรูปแบบองค์กรและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎร ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาคมคณะราษฎรได้จดทะเบียนเป็น สมาคมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นสมาคมที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในการสมาคม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หมวดที่ 2 เรื่องสิทธิ

<sup>21</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475 - 2517). กรุงเทพมหานคร : หจก.ช.ชุมนุมช่าง, 2517). หน้า 503

และหน้าที่ของชนชาวสยาม มาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งสมาคมไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาคมคณะราษฎรได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งสมาคมตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาในแง่ของการจัดตั้งโดยผลของการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมไว้ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งสมาคม อันมีลักษณะเป็นสิทธิสมบูรณ์ อันหมายถึงบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ประสงค์ทางการเมือง เช่นเดียวกับสมาคมคณะราษฎร แต่โดยข้อเท็จจริงเนื่องจากคณะราษฎรซึ่งมีอำนาจในรัฐบาลต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองของตนเองไว้ จึงไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนสมาคมการเมืองอื่น ๆ ใดอีก เช่นในกรณีที่ไม่อนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งคณะชาติของหลวงวิจิตรวาทการ เป็นต้น ดังปรากฏตามพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเห็นว่า คณะราษฎรไม่การผูกขาดการเมืองไว้เพียงคณะเดียว รัฐบาลการอนุญาตให้กลุ่มบุคคลอื่น ๆ สามารถจัดตั้งสมาคมการเมือง (พรรคการเมือง) ได้ด้วย เพื่อให้บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย

จากกล่าวได้ว่าแนวความคิดพื้นฐานของการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้น เริ่มต้นจากการก่อตั้งสมาคมคณะราษฎร ในรูปแบบของการจัดตั้งเป็นสมาคมทางการเมือง โดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมตามรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานในการจัดตั้ง แต่ด้วยเหตุผลของการต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร จึงทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสมาคมการเมืองอื่นใดได้อีก ทำให้วิวัฒนาการของการจัดตั้งสมาคมการเมือง (พรรคการเมือง) ต้องสะดุดหยุดลง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งสมาคมคณะราษฎร ก็ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

#### 5.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 96 มาตรา มีหลักเกณฑ์ใหม่ที่สำคัญและที่น่าสนใจ ดังนี้คือ

1. รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
2. ใช้ระบบสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติให้รัฐสภา ประกอบด้วยพฤฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 80 คน ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยทางอ้อมอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสภาผู้แทนราษฎร ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี



3. เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับแต่งตั้ง ต้องมาขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยพฤฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

5.2.1.2.1 บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรก ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”<sup>22</sup>

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงมีผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น ดังนี้ คือ

1. พรรคก้าวหน้า ผู้ก่อตั้งคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายสุวิชัย วัฒนศรีเศรษฐ นายสอ เสถบุตร พระยาสุรไธสนี คร.โชติ กุ่มไธน์ และ ม.ร.ว. นิมิตรมงคล นวรัตน์

2. พรรคสหชีพ มี คร.เดือน บุนนาค เป็นหัวหน้าพรรค

3. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ มีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค

4. พรรคประชาธิปไตย มี นายทวง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค

5. พรรคประชาชน มีนายเลียง ไชยกาล เป็นหัวหน้าพรรค

6. พรรคกสิกร มีพระยาศรยุทธเสนี เป็นหัวหน้าพรรค

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 14

5.2.1.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

5.2.1.2.2.1 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มีลักษณะเป็น เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้รับบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยในมาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองให้ บุคคลมีเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมืองทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบท กฎหมายนี้ เป็นลักษณะของการที่รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำกัดการใช้เสรีภาพในภายหลังได้ ทั้งนี้ เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองเสรีภาพให้แก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก็ ตาม แต่โดยความหมายของคำว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ทำให้รัฐอาจออก กฎหมายที่มีเนื้อหาในการที่จะ จำกัดหรือกำหนดขอบเขตเงื่อนไขการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรค การเมืองได้ ลักษณะของการรับรองเสรีภาพดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์

5.2.1.2.2 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมี ลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ แต่ข้อเท็จจริงในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งอย่างสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 ได้บัญญัติ รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย มีข้อ สังเกตว่า ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 นี้ หากไม่มีการออกกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จะสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยเสรีภาพในการตั้ง พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แต่เพียงอย่างเดียวได้หรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคล มีเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับพุทธศักราช 2489) ได้รับรองเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 14 การที่ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้โดยชัดแจ้งนั้น

หมายความว่าในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ บุคคลทุก ๆ คนย่อมมีเสรีภาพที่จะตั้งพรรคการเมืองได้ทุกเมื่อ จริงอยู่มาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีบทจำกัดไว้ว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่าอาจมีบทกฎหมายจำกัดเสรีภาพหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพได้ และเมื่อกฎหมายจะตราขึ้นใช้บังคับ ได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร การรับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับพุทธศักราช 2489) จึงเป็นหลักประกันอันหนึ่ง และตราบใดที่ยังไม่มีบทกฎหมายจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง บุคคลจึงตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี เป็นแต่ว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายบัญญัติถึงพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นนี้แม้จะไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่ก็ไม่นิสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแห่ง ฉะนั้นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นในสมัยนั้น เช่น พรรคสหชีพ พรรคประชาธิปไตย จึงไม่เป็นนิติบุคคล และไม่มีทรัพย์สินของตนเอง”<sup>23</sup>

“แต่อย่างไรก็ตามมีนักกฎหมายหลายท่าน เห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มีบทกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง การก่อตั้งพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคมธรรมดาหนึ่งนี้ถือว่าเป็นการก่อตั้งได้ก็ในรูปสมาคม และต้องให้สำรวจอนุญาตเสียก่อน ซึ่งศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย เห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 มาตรา 14 แยกเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง จึงทำได้โดยเสรีและความเห็นนี้ดูเหมือนจะตรงกับความเห็นของรัฐบาลในสมัยนั้น เพราะเหตุว่าเราได้อ่านหนังสือพิมพ์ว่ามีการประชุมพรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคสหชีพ พรรคประชาธิปไตย โดยที่ผู้มาประชุมไม่เคยถูกจับกุมฟ้องร้องว่ากระทำการผิดกฎหมายว่าด้วยสมาคมแต่อย่างใด”<sup>24</sup>

จากข้อเท็จจริงของการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ เนื่องจากไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นบังคับใช้ และในการจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคสหชีพ พรรคประชาธิปไตย ก็มีได้มีการขออนุญาตจัดตั้งเป็นสมาคมแต่อย่างใด ส่วนการที่พรรคการเมืองรวมกลุ่มในรูปของสมาคม แต่ไม่ได้จดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับพรรคการเมือง ส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องจากผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น คือ นายปรีดี พนมยงค์ มีนโยบายที่จะให้เสรีภาพแก่การตั้งพรรคการเมืองโดยไม่ต้องมีกฎหมายใดรองรับ และที่น่าสังเกตคือ พรรคสหชีพ ถูกจัดตั้งขึ้น

<sup>23</sup> หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. หน้า 20 - 21

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 22

เพื่อให้การสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ฉะนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินการกับพรรคอื่นตามกฎหมาย อาจจะต้องดำเนินการกับพรรคสหชีพด้วย” ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวเนื่องจากไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองออกมาจำกัดเสรีภาพหรือหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองในความเป็นจริง จึงมีลักษณะของการจัดตั้งอย่างสันนิบาต

5.2.1.2.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรตกไป เนื่องจากเกิดการรัฐประหาร

ในช่วงปลายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะที่ยังมีร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรรมาธิการ ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2490 ขึ้น สภาผู้แทนราษฎรซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงสิ้นสุดลง และร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่ค้างพิจารณาอยู่จึงตกไป ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ การที่สภาผู้แทนยังมีมติให้คำแนะนำและยินยอมให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนั้นก็เป็ผลคืออยู่อย่างหนึ่ง เพราะรัฐบาลใช้ร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้ร่างไว้ก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 คือในสมัยที่รัฐบาลต้องการจำกัดอำนาจและควบคุมพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นกรรมการที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น น่าจะไม่รู้เรื่องพรรคการเมืองสักมากนัก หรือมิฉะนั้นก็น่าจะได้รับอนุมัติเกี่ยวกับหลักบางประการ ทั้งนี้เพราะมีหลักการบางอย่างในร่างพระราชบัญญัติในฉบับนั้นที่ขัดขวางการเติบโตของพรรคการเมืองที่เดียว ที่จริงทางที่ถูกต้องจะปล่อยให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นเองอย่างในต่างประเทศ”<sup>25</sup>

<sup>25</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556, หน้า 90

<sup>26</sup> หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. หน้า 21 - 22

5.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.  
2490

เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้มีคณะบุคคลประกอบด้วยนายทหารบก  
ทั้งในและนอกราชการภายใต้การนำของพลโทพิน ชุณหะวัณ ร่วมมือกันทำการรัฐประหารขับไล่  
รัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์คณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ. 2489 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.  
2490 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 98 มาตรา  
รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับใต้ฝุ่นแดง” เพราะพลโทพิน เก่งระดมยิง ผู้นำ  
คณะรัฐประหารคนหนึ่งได้วางไว้ระหว่งที่ยังใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 แต่กลับดำหน้าที่  
กันหมยและถูกหาว่าเป็นกบฏ จึงนำไปซ่อนไว้ใต้ฝุ่นแดง จนกระทั่งวันเสาร์ที่ 8 พฤศจิกายน  
2490 เวลา 23.30 น. คณะรัฐประหารยึดอำนาจสำเร็จ นายเขนชาติ บุญยรัตพันธุ์ จึงได้ใช้เวลา  
แก้ไขปรับปรุงเค้าร่างรัฐธรรมนูญให้ด้วยแดง คือ 7 ฉบับนี้ จึงมีขึ้นครบทุกข้อให้สำเร็จราชการ  
โดยคณะนี้พระบรมราชโองการโปรดเกล้าใช้<sup>27</sup>

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.  
2490 ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เท่าไรนัก สถาบันบัญญัติ  
ลงมี 2 สถาบันเดิม แต่เรียกชื่อวุฒิสภาใหม่ว่า วุฒิสภา และให้สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เลือก  
ผู้แทนราษฎร จนกว่าจะมีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการ  
จัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการ  
ปฏิวัติรัฐประหารมักจะไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง ไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภาย  
หลังจากที่มีการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ฉบับนี้ก็เช่นเดียวกันซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการ  
รัฐประหาร ต่างก็เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้ง

<sup>27</sup> สวัสดิ์ กำชาย. กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ประชาชนควรรู้.  
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนส์. 2526). หน้า 169

พรรคการเมือง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกลุ่มผู้ก่อการปฏิวัติ รัฐประหารเมื่อกระทำสำเร็จก็ต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนเองไว้ และเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จะคัดค้านอำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จึงไม่ต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้น

5.2.1.3.1 รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 23 ใ้บัญญัติว่า

“ บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เกหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมโดยสงบ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งค้ำับตามกฎหมาย”<sup>28</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ที่ผ่านมาซึ่งใ้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใ้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นพรรคหนึ่งคือ พรรคธรรมาริโปตย์ โดยมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค

<sup>28</sup>

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490. มาตรา 23

5.2.1.3.2 สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและระบบ  
กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490  
ไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นปัญหาว่าในช่วงเวลานี้จะมีการจัด  
ตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้หรือไม่อย่างไร ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้  
ว่า “.....ในเรื่องนี้ยอมแล้วแต่ว่าจะตั้งพรรคการเมืองในรูปแบบใด ทั้งนี้เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญ  
ฉบับชั่วคราวนี้ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองแล้วการตั้งพรรคการเมืองก็อยู่ภายใต้  
บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคม ฉะนั้นถ้าจะจัดการในรูปร่างของสมาคมโดยไม่ได้ไปจดทะเบียน  
เป็นสมาคมย่อมจะเป็นการผิดกฎหมายว่าด้วยสมาคม แต่ถ้าเพียงจะมาประชุมกันโดยเปิดเผยเพื่อ  
แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และกระทำกิจการร่วมกันในสภาฯ อย่างพรรคการเมือง  
บุคคลก็ย่อมมีเสรีภาพที่จะทำได้เพราะรัฐธรรมนูญชั่วคราว รับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ  
และนอกจากนั้นโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กำหนดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
ฉะนั้นย่อมรับรองวิถีทางแห่งประชาธิปไตยทั้งหมด รวมทั้งวิธีที่สมาชิกสภาผู้แทนจะไปปฏิบัติการ  
ในสภาฯ อย่างเป็นกลุ่มก้อนหรืออย่างพรรคการเมือง การกระทำเช่นนี้จะต้องถือว่าเป็นสิทธิที่  
บุคคลจะทำได้ตามรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการผิดกฎหมาย แต่แน่ละจะดีเหมือนอย่างรับรอง  
เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้”<sup>29</sup>

สรุปความเห็นของศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จะไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้ง  
พรรคการเมือง แต่ก็สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองได้ในรูปของการจับ  
กลุ่มประชุมโดยเปิดเผยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง แต่ไม่มีสถานะเป็นพรรคการเมือง  
 ทั้งนี้โดยอาศัยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีของการจัดตั้ง  
พรรคการเมือง เห็นว่าสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนเป็นสมาคมภายใต้บังคับ  
แห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคมเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ  
ฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมไว้ จึงอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม  
เป็นพื้นฐานในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อนุญาต

<sup>29</sup> หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 15 - 16

ให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง และข้อเท็จจริงในช่วงนี้ที่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นหนึ่งพรรคในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2491 กือพรรคธรรมาธิปัตย์ โดยมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค เป็นการจัดตั้งขึ้นจากการที่นายทวง อภัยวงศ์ ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้นเปิดโอกาสให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ อันถือเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นส่วนให้คณะรัฐประหารบังคับให้นายทวง อภัยวงศ์ ลาออกและสนับสนุนให้จอมพล ป. เพ็ญสงกราม จัดตั้งรัฐบาลต่อมา

#### 5.2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2475 และฉบับปี 2489 เป็นหลักในการร่าง รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติเห็นชอบ ในวันที่ 25 มกราคม 2492 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 188 มาตรา สำคัญคือ เป็นการปกครองโดยยึดหลักการปกครอง โดยระบบรัฐสภา มีสมาชิก 2 ประเภท คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง และห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสภา วุฒิสภามีจำนวน 100 คน ระยะเวลาสมัยตรึงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายแต่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ นอกจากนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้อย่างมั่นคง เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่ายเกินไป เช่น ในมาตรา 31 กำหนดให้บุคคลใดเห็นว่าตนถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของบุคคลนั้น มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ปล่อยบุคคลนั้นจากการคุมขังได้ และห้ามฝ่ายบริหารบั่นทอนเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์และการโฆษณา โดยวิธีปิดโรงพิมพ์ เป็นต้น



5.2.1.4.1 บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยไม่ให้นำกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 39 ระบุว่า

“ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมือง โดยวิธีทางประชาธิปไตยและไม่ตัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองมิได้”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง โดยบัญญัติแยกเสรีภาพดังกล่าวเป็นบทมาตราคำแห่งมาจากเสรีภาพประเภทอื่น ๆ และมีข้อสังเกตคือ ได้บัญญัติกำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับพรรคการเมืองมิได้ ซึ่งในประเด็นนี้น่าจะเป็นผลมาจากในอดีตที่ผ่านมา ทั้งในช่วงที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 และฉบับชั่วคราวปี 2490 หรือในช่วงที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย แต่ก็ไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 ซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งสองช่วงดังกล่าวห้องอาศัยการจัดตั้งภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคม เพื่อจัดตั้งเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง แต่ก็ปรากฏว่าผู้นำรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่อนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองในช่วงดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยากหรือเกิดขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นจึงเป็นผลให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 นี้ บัญญัติให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับพรรคการเมืองมิได้ เพื่อไม่ให้ขั้นตอนในการขออนุญาตจดทะเบียนเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง มาจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมืองอีกต่อไป

30

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492. มาตรา 39

ในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มีพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่เกิดขึ้น จำนวน 2 พรรค คือ พรรคสังคมนิยมไทย โดยมี พลโท บัญญัติ เทพหัสดินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคกสิกรรมกร โดยมี พันเอก นายวรการบัญชา เป็นหัวหน้าพรรค

5.2.1.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

5.2.1.4.2.1 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นสิทธิและเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมบูรณ์ (Absolute Rights)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 39 โดยบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง และมีให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง มีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดในการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กล่าวคือ ไม่มีถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติห้ามมิให้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงมีลักษณะของการห้ามออกกฎหมายหรือมีกฎหมายใด ๆ มาจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง อันมีลักษณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมบูรณ์

5.2.1.4.2.2 การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยเฉพาะบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายอื่นรองรับ

จากถ้อยคำในบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมือง โดยไม่มีข้อความว่าทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย ซึ่งตีความได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ต้องการให้มี กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองหรือบทกฎหมายใดมาจำกัดหรือควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง

นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคม มาใช้ บังคับกับพรรคการเมือง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้การ จัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญเพียงอย่าง เดียว อันเป็นลักษณะของการรับรองเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ การจัดตั้งพรรคการเมืองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จึงเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้ง พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว โดยปราศจากการจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ อันจะเป็นการลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองจากรัฐ

5.2.1.4.3 เกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 คณะรัฐประหารประกาศ ห้ามมิให้ชุมนุมทางการเมือง เป็นผลให้พัฒนาการของพรรคการเมืองสะดุดหยุดลง

เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง 2475 และคณะรัฐประหาร 2490 ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก่อ การรัฐประหารขึ้น และได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามเดิม ได้ประกาศเลิกใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 และนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 กลับ มาใช้ คณะรัฐประหาร ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ตำรวจ และข้าราชการที่อยู่ในประจำการเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น และให้ทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะผู้บริหารประเทศ ชั่วคราวขึ้น 9 คน ประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ฝ่ายละ 3 คน โดยให้ พลตำรวจโทเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้รักษาความสงบภายใน ที่สำคัญคือได้มีประกาศห้ามมิให้มีการ ชุมนุมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นผลให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลในรูปของพรรคการเมือง ได้สลายตัวไป และพรรคการเมืองที่เคยจัดตั้งมาก่อนหน้านั้นก็ต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย ซึ่ง ส่งผลให้พัฒนาการของพรรคการเมืองในช่วงนี้สะดุดหยุดลง

5.2.1.5 สรุปรูปแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมคณะราษฎร ที่มีรูปแบบองค์กร อันถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย โดยเป็นการจัดตั้งในรูปแบบที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยสมาคมในการจัดตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย อันเป็นลักษณะในการรับรองเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐในการที่จะออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้นบังคับใช้ การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จึงเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกฎหมายใดมาจำกัดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองในความเป็นจริงจึงมีลักษณะเป็นสิทธิสัมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งนักวิชาการมีความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนเป็นสมาคมภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคม แต่โดยข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ตำรวจไปอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยบัญญัติมิให้นำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แต่มีข้อแตกต่างกันคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มิได้มีบทบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย และยังได้กำหนดห้ามมิให้นำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง จึงทำให้บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายใด และรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติสงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐในการที่จะออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วยถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” ในรัฐธรรมนูญเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จึงมีลักษณะที่เป็นสิทธิสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นเสรีภาพที่ไม่ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพโดยกฎหมายจากรัฐ การจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 จึงเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่หือองอาศัยกฎหมายอื่นรองรับ

## 5.2.2 ยุคที่เริ่มมีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้

5.2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.2.2.1.1 บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพรรคการเมือง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยกเว้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ (รัฐประหาร) ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

มาตรา 26 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”<sup>31</sup>

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

มาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ”

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง”<sup>32</sup>

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

มาตรา 45 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”<sup>33</sup>

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495.

มาตรา 26

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 37

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 45

## 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

มาตรา 38 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อ  
ดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลือกพรรคการเมือง  
ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง  
พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย”<sup>34</sup>

## 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

มาตรา 41 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง  
เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลือกพรรคการเมือง  
ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง  
พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และต้อง  
แสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”<sup>35</sup>

## 6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 47 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง  
เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็น  
ไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็น  
ประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้.....”<sup>36</sup>

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521. มาตรา 38

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 41

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. มาตรา 47

มาตรา 328 “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่ สิบห้าคนขึ้นไป และจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 นี้ ที่ได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย ต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย และนับเป็นยุคเริ่มต้นของการมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองบังคับใช้ในประเทศไทย การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับถ้อยคำในรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ ที่บัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ได้ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2495 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมไปถึงเสรีภาพประเภทอื่น ๆ ในมาตราเดียวกัน รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511, 2517, 2521 และ 2534 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้เป็นมาตราเฉพาะต่างหากจากเสรีภาพประเภทอื่น ๆ และได้กำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ส่วนในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 และได้บัญญัติให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ในมาตรา 328



5.2.2.1.2. เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2540 มีลักษณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights)

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ รัฐประหาร ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับถ้อยคำที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2495 บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย ถ้อยคำที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย เป็นการที่รัฐธรรมนูญสงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐในการออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นได้ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511, 2517, 2521, 2534 และ 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้แก่ประชาชน และมีถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเสรีภาพที่มีขอบเขตและข้อจำกัดที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติต่อไปว่าการจัดตั้ง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปห้ามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งพิจารณาได้ว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511, 2517, 2521, 2534 และ 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีข้อจำกัดขอบเขตโดยกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งในเรื่องของการจัดตั้ง และการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง อันเป็นลักษณะของการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างสัมพัทธ์ และรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จะมีกฎหมายพรรคการเมืองออกบังคับใช้ด้วยเสมอ กล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538,
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

5.2.2 การจัดตั้งพรรคการเมืองและระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมาบังคับใช้ด้วยเสมอ การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.2.2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นอยู่ก่อนการรัฐประหารสิ้นสุดสภาพลงและจะมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ก็ไม่ได้ เนื่องจากคณะรัฐประหารได้ออกประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีนโยบายอิสระและไม่อยู่ในสังกัดของพรรคการเมืองใด

ข้อที่น่าสังเกตก็คือรัฐบาลชุดใหม่ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ชุดนี้ ได้มีพลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจและพลโท สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม่ทัพที่ 1 เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีด้วย กรณีดังกล่าวนี้ย่อมประกันได้ว่า นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้สนับสนุนรัฐบาลอยู่ในรัฐสภาอยู่แล้ว ยังมีกำลังทหารและตำรวจสนับสนุนอยู่ด้วย ฉะนั้นพรรคการเมืองหรือ ส.ส. จึงหมดความสำคัญลง

นอกจากนี้ เพื่อที่จะรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าด้วยกันให้ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการนิติบัญญัติขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งกฎหมายที่จะตราขึ้นและก่อนที่จะส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร จะต้องผ่านคณะกรรมการนี้เสียก่อน นี้ย่อมประจักษ์ชัดว่า คณะกรรมการนี้กระทำหน้าที่คล้ายพรรคการเมือง เพราะถ้าเป็นของฝ่ายรัฐบาล ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องผ่านไปได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากได้เตรียมการกันอยู่ในชั้นคณะกรรมการนิติบัญญัติแล้ว การอภิปรายในสภาแทบจะไม่มีผลเลย คณะกรรมการนี้ นอกจากจะได้เงินเดือนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังได้เงินเดือนพิเศษพร้อมทั้งอภิสิทธิ์อื่น ๆ จากรัฐบาลอีกด้วย

มาถึงตอนนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลชุดนี้ ถึงแม้จะไม่มีพรรคการเมืองสนับสนุน แต่ก็มีกลุ่มที่ทำหน้าที่คล้ายพรรคการเมืองอยู่เบื้องหลัง ในขณะที่เดียวกันก็มีการจำกัดสิทธิไม่ให้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นการบริหารประเทศขณะนั้นจึงเปรียบเสมือนกับมีพรรคการเมืองพรรคเดียว<sup>38</sup>

38

เชาวน์ศักดิ์ สุคตลาภา พรรคการเมือง หน้า 167 - 168

ผลดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายค้านไม่พอใจ ในปี พ.ศ. 2497 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภา โดยให้เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเพื่อให้มีกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อความสมบูรณ์ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและอนุวรรตให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 26 ซึ่งได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จึงเห็นว่าการกฎหมายพรรคการเมืองนั้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ได้โดยสมบูรณ์แต่เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่สภา หลังจากได้อภิปรายแล้วสภามีมติไม่รับหลักการ โดยทางฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย และอ้างว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองขึ้นก็ย่อมสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงตกไป แต่โดยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อถึงเวลาคณะรัฐประหารยังไม่ได้ยกเลิกประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง จึงยังคงไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ พรรคการเมืองจึงเป็นเพียงสิ่งที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ภายหลังรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2494 จนถึงปี พ.ศ. 2498 ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยปราศจากพรรคการเมือง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะกลับจากทัศนจรต่างประเทศ เพื่อเยี่ยมเยียนมิตรประเทศและดูแบบอย่างการปกครอง ได้พบแบบอย่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองดังเช่นนานาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นทั้งสิ้น จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาโดยมีเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองปรากฏตามบันทึกหลักการและเหตุผลของรัฐบาลที่เสนอต่อสภา มีข้อความดังนี้ คือ

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ได้ให้เสรีภาพ  
 บริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง  
 ยังไม่มีจึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมือง  
 เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย  
 โดยมิให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง”<sup>39</sup>

ภายหลังจากที่มีการอภิปรายในสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติรับ  
 หลักการโดยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญไปพิจารณา แล้วนำมาเสนอต่อ  
 สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาในวันที่ 1๑ กันยายน 2498 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติให้ออกใช้  
 พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นกฎหมายใช้ โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2498

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ให้เหตุผลในการ  
 ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ไว้ว่า “การที่รัฐบาลได้ดำเนินการใช้  
 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2498 นั้น ก็โดยมีวัตถุประสงค์จะขยายการบริหารราชการ  
 แผ่นดิน ในระบอบเสรีประชาธิปไตยออกไปในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้  
 ใกล้ชิดกับราษฎรและเพื่อให้ราษฎรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ  
 ปกครองบ้านเมือง เพราะมีพรรคการเมืองขึ้นแล้วบรรดาประชาชนที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ เมื่อมี  
 เรื่องทุกข์สุขประการใดตลอดจนกระทั่ง การออกกฎหมายซึ่งจะใช้นับกับก็ตามทางรัฐบาลก็ได้ส่ง  
 กฎหมายให้พรรคการเมืองประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนในจังหวัดนั้น ได้รับรู้และให้ความ  
 เห็นว่า ควรจะออกกฎหมายในรูปใด ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมและเป็นความยุติธรรม  
 พรรคการเมือง จึงนับว่าเป็นศูนย์กลางสำหรับพี่น้องทั้งหลายจะได้มาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น  
 เห็นคล้ายเป็นสภาย่อย ๆ ซึ่งรัฐบาลจะได้อาศัยเป็นเครื่องตรวจสอบมติมหาชนส่วนรวมเป็นการ  
 ร่วมด้วยประการหนึ่ง”<sup>40</sup>

<sup>39</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุกนต์. พรรคการเมืองและสถิติการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิก  
 สภาผู้แทนราษฎร อ้างใน ขจิตถัย บุรุษเฒ่า. การเมืองและพรรคการเมืองของไทย. หน้า 204

<sup>40</sup> สิริ เปรมจิตต์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี. (พระนคร :  
 โรงพิมพ์เพื่อองกร. 2505). หน้า 429 - 430

#### 5.2.2.2.2 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2498 มีหลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย ดังนี้

##### 5.2.2.2.2.1 การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ดังนี้ คือ

#### 1. จำนวนบุคคลที่จะขอจัดตั้งพรรคการเมือง กำหนดไว้ 2 ประเภท

1.1 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หรือ

1.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

การที่กำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อจะให้เป็นไปตามแบบอย่างพรรคการเมืองในต่างประเทศ คือในต่างประเทศนั้นพรรคการเมืองพรรคเดียวมีองค์การสององค์การ คือ พรรคการเมืองภายในรัฐสภาองค์การหนึ่ง กับพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภาอีกองค์การหนึ่ง และถือกันว่าพรรคการเมืองภายในรัฐสภามีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภาเพราะพรรคการเมืองภายในรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ ความสำเร็จในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองภายในรัฐสภาทั้งสิ้นเพราะสมาชิกเป็นผู้มีสิทธิดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้เองพระราชบัญญัติพรรคการเมืองจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองภายในรัฐสภาเสียโดยเร็ว เพื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้แยกกันออกไปเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้านรัฐบาลโดยถูกต้องและมีระเบียบ

การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500 คน ตั้งพรรคการเมืองได้ ก็เพราะว่าพรรคการเมืองภายนอกรัฐสภานี้ยังไม่มีโอกาสดำเนินงานในสภา ฉะนั้นการก่อตั้งจึงควรเป็นปีกแผ่นแน่นหนาพอสมควรเสียก่อน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จำนวนอาสาสมัครเห็นดีเห็นชอบในกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งจะตั้งขึ้นแล้ว จึงยอมให้ตั้งได้ อนึ่ง ผู้ที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองได้นี้ต้องเป็นคนไทย ก็เป็นผู้มีสัญชาติไทย เพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้ สมาชิกของพรรคการเมืองต้องมีสัญชาติไทย<sup>41</sup>

2. การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ในการจัดตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองบังคับให้จดทะเบียนเสียก่อน จึงจะถือว่าพรรคการเมืองได้เกิดขึ้น โดยให้ยื่นคำขอจดทะเบียนพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย การยื่นคำขอจดทะเบียนต้องมีรายการดังต่อไปนี้ คือ

1. ชื่อของพรรคการเมือง
2. กำหนดนโยบายของพรรคการเมือง
3. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
4. ชื่อของหัวหน้าและเลขานุการพรรคการเมือง
5. ลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรคการเมือง

การที่กำหนดให้จดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น มีข้อสังเกตว่าเป็นการต้องการแยกพรรคการเมืองออกจกสมาคมธรรมดา เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง

ในกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ยอมจดทะเบียนให้ ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้

นอกจากต้องดำเนินการจดทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ได้กำหนดให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดพรรคการเมืองไปกับคำขอจดทะเบียนด้วย 3 ฉบับ เพื่อให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเก็บไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อตรวจสอบว่าข้อบังคับนั้นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498. มาตรา 6

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง กำหนดให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาได้ โดยแจ้งที่ตั้งสำนักงานสาขาต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

3. สิทธิของพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนโดยถูกต้องแล้วมีสิทธิดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและกิจการอื่น เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดแนวนโยบายของพรรคการเมือง ให้มีสิทธิเฉพาะดังกล่าวต่อไปนี้ คือ

- 1) สิทธิที่จะรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกเป็นรายเดือน ไม่เกินเดือนละ 100 บาท หรือครั้งเดียวไม่เกิน 5,000 บาทและค่าธรรมเนียมอื่นซึ่งเก็บครั้งเดียวไม่เกิน 100 บาท
- 2) สิทธิที่จะรับเงินและทรัพย์สิน ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งอุทิศให้
- 3) สิทธิที่จะได้มาซึ่งสถานที่สำหรับตั้งสำนักงานใหญ่และสำนักงานสาขาและเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

4. ความสิ้นสุดของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองสิ้นสุดลงใน 2 กรณี คือ

4.1 การเลิกพรรคการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมือง

4.2 การเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแห่งล้มเลิกถอน การจดทะเบียนตามคำขอของพนักงานอัยการ เมื่อปรากฏว่า

- 1) กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญ
- 2) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) ละเว้นไม่จดทะเบียนให้ถูกต้อง ตามบทแห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองนี้
- 4) กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 11 ได้แก่ การดำเนินกิจการอย่างอื่น นอกจากกิจการของพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจการอื่นใดอันมิใช่เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือรับเงินค่าบำรุงหรือค่าธรรมเนียมจากสมาชิกเกินกว่าที่กฎหมายอนุญาต



ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แล้ว ก่อนการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นจำนวน 23 พรรค หลังการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 8 พรรค และมีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้ง จำนวน 13 คน และหลังจากการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้มีผู้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกจำนวน 7 พรรค

ผลของการที่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับแรก ได้ส่งผลต่อลักษณะทางพฤติกรรมของพรรคการเมืองบางประการ กล่าวคือ ทำให้บรรดานักการเมืองอิสระที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในขณะนั้น ได้รวบรวมสมาชิกจากภายนอกเข้ามารวมกันเพื่อจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นมาอันเป็นเหตุให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในระยะเริ่มแรกเป็นจำนวนมากถึง 23 พรรค ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค

จากเหตุการณ์ภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 นี้ การกล่าวหาว่าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม มีการเดินขบวนของนักกิจกรรมเลือกตั้ง จลาจลอันเนื่องมาจากการไม่ชอบธรรมในการเลือกตั้งครั้งนี้ ทำให้เป็นข้ออ้างอย่างดีสำหรับการรัฐประหาร โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 โดยมีได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หลังจากนั้นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้เจริญรอยตามจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในการใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องอำพรางการใช้กำลังอำนาจ แต่งตั้งให้นายพจน์ สารสิน จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการเลือกตั้งใหม่ ในวันที่ 15 ธันวาคม 2500 ในระยะนี้ได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่ คือ

1. พรรคขบวนการสหพันธรัฐสากลนิยม มีนายอารุบุตร เรืองสุวรรณ เป็นหัวหน้าพรรค
2. พรรคอีสาน มีนายสุวรรณ คุณพงษ์ เป็นหัวหน้าพรรค
3. พรรคชาติสังคมนี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค
4. พรรคปี่พาทย์ มีนายขจร โสภณ เป็นหัวหน้าพรรค
5. พรรคประชาราษฎร์ มีพลตรีเฉลิม หงษ์สวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค

#### 6. พระรศหพันธ์ประชาธิปไตย นี คร.ไซติ กู้พันธ์ เป็นหัวหน้าพรรค<sup>42</sup>

ภายหลังการเลือกตั้งได้สนับสนุนให้ หล่โตถนอม กิตติขจร เศษณะนั้น เป็นนายกรัฐมนตรี ในที่สุดก็ไม่สามารถบริหารประเทศให้เรียบร้อยได้ จนผลสุดท้าย รัชชต์ จึงได้ทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นและได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยให้บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลงและจะตั้งขึ้นใหม่มิได้ และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 ซึ่งในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง เป็นผลให้วิวัฒนาการในการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยต้องสะดุดหยุดลง

#### 5.2.2.3 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ภายหลังประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2502 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลายาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ใน มาตรา 37 โดยบัญญัติให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ขึ้น มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2511 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้ถูกยกเลิกไป โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 และในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการร่วมกันเป็นพรรคการเมือง โดยให้การจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

<sup>42</sup> “พรรคการเมือง” หนังสือประกอบงานนิทรรศการพรรคการเมือง คณะกรรมการนิสิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2517 หน้า 164

เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น<sup>43</sup> โดยนี้  
หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย ดังนี้

#### 5.2.2.3.1 การจัดตั้งและการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แต่มีการเพิ่มรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการจดทะเบียนที่มากขึ้น โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจดทะเบียนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยแบ่งขั้นตอนในการจดทะเบียนพรรคการเมืองเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนการเตรียมการ กำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ จำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป และมีความประสงค์จะดำเนินการพรรคการเมือง รวมกันเป็นคณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนพร้อมกับสำเนาหนังสือเชิญชวน 3 ฉบับ เพื่อให้ นายทะเบียนตรวจสอบ เมื่อเห็นว่าหนังสือเชิญชวนถูกต้องแล้ว ก็ให้ นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการรวบรวมสมาชิกให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน จึงจะขอจดทะเบียนพรรคการเมืองได้ ขั้นตอนที่สอง คือขั้นตอนการจดทะเบียน ให้คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการแจ้ง ทั้งนี้เนื่องจากหนังสือรับรองการแจ้งมีอายุใช้ได้เพียง 1 ปี นับแต่วันออกพรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล หากนายทะเบียนไม่รับรอง หรือไม่ยอมจดทะเบียนให้ คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งสามารถยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยได้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงการเลิกพรรคการเมืองไว้ 4 ประการ ตามมาตรา 29 คือ

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับของพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกลดลงต่ำกว่าห้าร้อยคน
3. มีคำสั่งศาลสั่งเลิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมือง

<sup>43</sup> โภทิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด .2526), หน้า 354

4. ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเลิกไปเมื่อไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ตามนัยมาตรา 29 (4) การกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สถานะของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการเรียกรื้อวงแหวนพรรคการเมืองมากเกินไป ทำให้พรรคการเมืองต้องกระทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วการที่พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งและดำเนินกิจการทางการเมือง ก็น่าจะเป็นการเพียงพอแล้วสำหรับการดำรงสถานะของพรรคการเมือง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ยังได้กำหนดบทกำหนดโทษจำคุกและปรับไว้ตามมาตรา 35 ถึงมาตรา 47 สำหรับผู้กระทำการอย่างพรรคการเมือง โดยไม่จดทะเบียน การกำหนดโทษไว้ในกรณีดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง และลดทอนซึ่งความกึกก้องทางการเมือง โดยไม่ต้องการที่จะจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองในลักษณะกลุ่มการเมืองได้ เป็นการจำกัดให้การดำเนินกิจการทางการเมืองต้องกระทำโดยพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนจัดตั้ง โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และลงสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระ โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากกฎหมายมิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

ภายหลังบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่อีกจำนวน 13 พรรค และภายหลังการเลือกตั้งได้มีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นใหม่อีกจำนวน 4 พรรค ผลการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการดำเนินกิจการทางการเมืองในระบบหลายพรรค แต่การแข่งขันที่แท้จริงมีเพียง 2 พรรคใหญ่ คือ พรรคสหประชาธิปไตย และพรรคประชาธิปไตย จากการเลือกตั้งไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภา พรรคสหประชาธิปไตย จึงต้องแสวงหาเสียงสนับสนุนจาก

สมาชิกพรรคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระจึงมารวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในภายหลัง กลายเป็นพรรคเฉพาะกิจและมีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์ จนทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น อ้างความยุ่งเหยิงในสภา และสถานการณ์ภายนอก ทำการรัฐประหารตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ภายหลังจากปฏิวัติรัฐประหารแล้วเป็นเวลานานถึง 13 เดือน รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ มีสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2514 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นอันสิ้นสุดลง และผู้ใดจะตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกมิได้ ส่งผลให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยต้องสะดุดหยุดลง

#### 5.2.2.2.4 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ภายหลังจากการรัฐประหารโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 รัฐบาลได้ดำเนินการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่นิติศ นัคคีโยธา และประชาชนได้ชุมนุมเรียกร้องต้องการให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็ว รัฐบาลได้ทำการจับกุมกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญในข้อหากบฏ จนเกิดเหตุการณ์ต่อต้านครั้งยิ่งใหญ่ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จนสามารถโค่นล้มผู้กุมอำนาจรัฐบาลชุดนั้นได้ ผลของการเรียกร้องประชาธิปไตยทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 45 โดยกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2517 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ คือ โฉยที่เป็น

การสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบและกติกาสังพรรคการเมืองอันเป็นการ  
ของพรรคการเมือง และสมควรยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน  
2514 ที่ห้ามมิให้จัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเสีย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” มีหลัก  
เกณฑ์สำคัญของกฎหมาย ดังนี้

5.2.2.4.1 การจัดตั้งและการดำเนินการทางการเมืองของพรรค  
การเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกับ  
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 มีข้อแตกต่างอันเป็นการสะท้อนความพยายามในการ  
แก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยเฉพาะในเรื่องจำนวน  
พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมากเกินไปและไม่มีความเข้มแข็ง และความต่อเนื่องขององค์กรพรรคการ  
เมือง พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ จึงกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเพิ่มสมาชิกขึ้นเป็น  
1,000 คน จากเดิม 500 คน กำหนดให้พรรคไม่ต้องถูกยุบเลิกในกรณีที่ไม่เพิ่มสมาชิกได้รับเลือกตั้ง  
นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมือง กฎหมาย  
กำหนดวิธีการให้ศาลฎีกาชี้ขาด การควบคุมของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองยัง  
คงมีอยู่ แต่นายทะเบียนจะใช้อำนาจเองไม่ได้ ต้องใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้ศาลเป็นผู้สั่ง  
มีการเพิ่มโทษสำหรับผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมืองโดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10  
ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีข้อสังเกตว่าการที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์  
เพื่อต้องการลดจำนวนพรรคการเมืองลง โดยกำหนดจำนวนสมาชิก 1,000 คน แต่กลับปรากฏว่า  
การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองกำหนดเพิ่มบทโทษกับผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมืองโดย  
ไม่จดทะเบียน และรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้  
พรรคการเมืองแทนที่จะลดลงกลับยังเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นเนื่องจากนักการเมืองหรือกลุ่มการเมือง  
อิสระ ไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองทั้งในฐานะตัวบุคคลหรือในฐานะกลุ่มการเมืองที่ไม่  
ใช้พรรคการเมืองได้ นักการเมืองจึงต้องหาพรรคการเมืองเข้าสังกัด หรือมิฉะนั้นก็จะต้องจัดตั้ง

<sup>44</sup> โภคิน พลกุล.เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 368

พรรคการเมืองขึ้นมาเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้มีจำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากถึง 56 พรรค จนมีปัญหาในการแข่งขันซื้อพรรคกัน และนโยบายของแต่ละพรรคก็แทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน การจัดตั้งพรรคการเมืองมีลักษณะเช่นเดียวกับในอดีต คือ เป็นการจัดตั้งเพื่อรักษา อำนาจของผู้ก่อตั้ง หรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะนั้นพรรคประชาธิปัตย์เริ่มที่จะพัฒนาสัณฐานแบบ คัมภีร์โดยดำเนินการทางการเมืองลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น เพียงสามเดือนหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์มีสาขาพรรคแล้วถึง 60 สาขา และมี สมาชิกพรรคถึงประมาณ 120,000 คน แต่พัฒนาการดังกล่าวก็ถูกหยุดยั้ง โดยเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกัน<sup>45</sup>

พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างว่าเพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับพลัน ทั้งนี้เพื่อ ความอยู่รอดของชาติและมีให้ประเทศไทยยังคงคงไปเป็นเหยื่อของจักรวรรดิคอมมิวนิสต์ได้ประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 แทนเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ไม่มี บทบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน ได้ออกประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 โดยให้บรรดาพรรคการเมืองที่ได้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลงและจะตั้งขึ้นใหม่ไม่ได้เป็นผลให้วิวัฒนาการ ของพรรคการเมืองไทยต้องสะดุดหยุดลงอีกครั้ง

<sup>45</sup> บุญศิริ นีวมงคลุโณดม, การปรับปรุงระบอบพรรคการเมืองไทย, (รายงานการ วิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สภา...2538), หน้า 21

5.2.2.2.5 พระราชบัญญัติพรกการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538)

ภายหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ต่อมาได้มีการก่อการกบฏ โดยพลเอกฉัตร ตรีญศิริ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520 อันเป็นสัญญาณเตือนให้รัฐบาลรับรู้ถึงความไม่พอใจต่อการปกครองในขณะนั้น ประกอบกับกระแสหาร ตำรวจ และพลเรือน ทรชนกว่าระยะเวลา 12 ปี ของการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นนานเกินไปไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เป็นเหตุให้พลเรือเอกส้งค์ ชลออยู่ ทำการปฏิวัติยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ได้กำหนดอายุของรัฐธรรมนูญไว้อย่างแน่นอนว่าจะใช้เพียงห้าคราวและกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายในปี พ.ศ. 2521 หรือไม่เกินเดือนเมษายน 2522 ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 38 โดยบัญญัติให้การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 โดยมีหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>46</sup> มีหลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย ดังนี้

<sup>46</sup> มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542). หน้า 19



5.2.2.5.1 การจัดตั้งและการดำเนินกิจการทางการเมืองของ  
พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ  
พ.ศ. 2538)

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เปลี่ยนแปลงและเพิ่ม  
หลักเกณฑ์จากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้โดยต้องการสร้างโครงสร้างของ  
พรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เป็นพรรคขนาดใหญ่ และมีจำนวนลคน้อยลง โดยการกำหนด  
หลักเกณฑ์บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งทั่วไปคราว  
ละไม่น้อยกว่า 120 คน ขยายจำนวนสมาชิกก่อตั้งเพิ่มขึ้นเป็น 5,000 คน และสมาชิกเหล่านี้จะ  
ต้องมีลักษณะกระจายไปตามภาคต่าง ๆ การตั้งสาขาพรรคต้องมีสมาชิกพรรคจำนวน 100 คน  
ขึ้นไป รวมทั้งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องยุบเลิกไปหากสมาชิกไม่ได้รับเลือกตั้งเช่นเดียวกับ  
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 แต่เพิ่มหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองต้องยุบเลิกไป คือ  
หากพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้ง  
ทั่วไปไม่ถึง 120 คน

การที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่ม  
เดิมเพื่อต้องการเสริมสร้างโครงสร้างของพรรคการเมืองให้แข็งแกร่ง และต้องการให้พรรคการ  
เมืองเป็นพรรคขนาดใหญ่และมีจำนวนลคน้อยลง แต่กลับปรากฏผลสะท้อนว่า การที่กำหนดให้  
พรรคการเมืองต้องมีฐานสมาชิกกว้างขึ้น และต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน  
120 คน ซึ่งจะต้องเสียค่าสมัครคนละ 1 หมื่นบาท และจะถูกยุบพรรคหากไม่มีสมาชิกของพรรค  
ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองเป็นเรื่อง  
ของกลุ่มคนที่มีทุนมหาศาลเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีการคิดถึงผลตอบแทนที่จะต้องได้รับให้คุ้มค่ากับ  
ทุนที่ได้ลงไป ปรากฏการณ์ของการซื้อเสียงขายสิทธิในการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นมากเป็น  
ประวัติกาล ทำให้ต้องมีการ “ถอนทุนคืน” จนเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหาร เมื่อวันที่  
23 กุมภาพันธ์ 2534<sup>47</sup>

<sup>47</sup> บุญศรี นีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองไทย 2538, หน้า 23

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายให้ความสำคัญกับชัยชนะ หรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้จากการเลือกตั้งมากเป็นลำดับสูงสุด ทำให้มีการซื้อหัว แบ่งตัว และการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอระบบโควตามาใช้เพื่อจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ในการเลือกตั้งมีการทุ่มเงินซื้อเสียง และมีการจัดสูตรรัฐบาลผสมรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างพรรคการเมืองเพื่อแยกฝ่ายข้างชิงการเป็นแกนนำจัดตั้งหรือร่วมเป็นรัฐบาล ส่งผลให้ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพรรคการเมืองถูกกำหนดโดยสูตรของรัฐบาลผสม รวมทั้งส่งผลให้พรรคทางเลือก (optional party) เพิ่มบทบาทความสำคัญมากขึ้น ในฐานะที่เป็นตัวแปรในการอยู่รอดของรัฐบาล หรือในทางกลับกันพรรคการเมืองที่ไม่มีฐานะอำนาจเป็นหัวแปรก็จะตกเป็นเบี้ยล่างของพรรคแกนนำ กรณีความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เข้มข้นมากที่สุด ก็ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลที่เน้นกลยุทธิให้แตก เพื่อจัดสูตรรัฐบาลผสมเสียใหม่เมื่อเห็นว่าพรรคของตนมีศักยภาพเข้าแทนที่ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงในทางการเมือง ส่งผลให้การตรวจสอบทางการเมืองของฝ่ายค้านที่มีต่อรัฐบาลนั้นไม่ได้อิงอยู่บนพื้นฐานของหลักการตรวจสอบอย่างจริงจัง (Check & Balance) หากแต่เป็นกลยุทธ์เพื่อการแย่งชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมืองหัวกันเดิมเท่านั้น

ภายหลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 มีข้อสังเกตว่าภายหลังรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งแตกต่างจากการปฏิวัติ รัฐประหารที่ผ่านมาที่จะออกประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นด้วยทุกครั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ใน มาตรา 41 โดยกำหนดให้การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ต่อมาได้ออกประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2535 เพื่อเป็นการอนุวรรตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือเนื่องจากพระราชบัญญัติ

<sup>48</sup> ชาวนะ ไตรมาส. พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน. กรุงเทพฯ: มหานคร : บริษัทเอคิสันเพรสโปรดักส์ จำกัด. 2541. หน้า 41

พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มีบทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ประกอบกับมีบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสมสมควรที่จะปรับปรุงเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>49</sup> สาระสำคัญที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ก็คือการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการรวมพรรคการเมืองไว้เป็นหมวด 3 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ

ต่อมาได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2538 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมี ในการเลือกตั้งครั้งนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้<sup>50</sup> สาระสำคัญที่มีการแก้ไข คือ จากเดิมในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มาตรา 46 (3) กำหนดให้พรรคการเมืองย่อมเลิกไปเมื่อไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน พระราชกำหนดนี้กำหนดให้แก้ไขใหม่ให้พรรคการเมืองย่อมเลิกไปเมื่อไม่ส่งหรือส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

<sup>49</sup> วิจิตรา (ผู้จัดทำคำ) วิเชียรชน รวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 161

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 286

5.2.2.3 การจัดตั้งพรรคการเมือง และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง: ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภายใต้กระแสเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2536 ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความภาคภูมิใจของประชาชนเป็นสำคัญ ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง จากกรอบความคิดเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยและแนวทางการแก้ไข ดังนี้ คือ

#### 1. สภาพปัญหาหลักของพรรคการเมืองไทย

1.1 ระบบพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคง และไม่ใช่วัฒนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

1.2 ระบบการตรวจสอบและการควบคุม การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจากรวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและการควบคุมดังกล่าว ยังไม่เพียงพอและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

1.3 ในสภาพปัจจุบัน พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงไรก็สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

1.4 การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคใน  
ทุกกรณี ทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น<sup>51</sup>

2. หลักการสำคัญที่การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหา  
ข้างต้น

2.1 ผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายและให้สิ้นเปลืองน้อยลง  
เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมือง  
ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว

2.2 ไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองต่อไปแต่  
อุดหนุนพรรคและผู้สมัครในนามพรรค วิธีการเช่นนี้ไม่ทำลายระบบพรรค ซึ่งจำเป็นสำหรับการ  
ปกครองในระบบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีความเป็นปึกแผ่น เพราะผู้สมัครในนามพรรคและ  
พรรคการเมืองจะได้เปรียบหลายประการ กล่าวคือ สามารถได้เงินอุดหนุนจากรัฐ สามารถส่ง  
บัญชีรายชื่อได้ ฯลฯ แต่ไม่ปิดกั้นคนที่ลงสมัครโดยไม่สังกัดพรรค ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชน  
แสดงพลังมโหฬารที่มียุ่ โดยเลือกผู้สมัครอิสระ หากพรรคที่มีอยู่ไม่ได้รับความศรัทธา

2.3 การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับ และการบริหารที่  
เป็นประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย อาทิ การตัดสินใจเรื่องสำคัญต้องผ่านที่  
ประชุมใหญ่พรรค การกำหนดให้มีสาขาพรรค การมีวาระตำแหน่งในพรรค ฯลฯ การขับสมาชิก  
สมาชิกอาจอุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พรรคตกอยู่ในอำนาจของผู้นำและ  
นายทุนพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน

2.4 การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรคการเมือง  
โดยถือเกณฑ์ตามจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคในสภา

2.5 การควบคุมการบริจาคของเอกชนให้โปร่งใส โดยจำกัดจำนวน  
เงิน และแจ้งให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบ และเป็นผู้ตรวจสอบ

<sup>51</sup> กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. คณะกรรมการการประชา  
สัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540, หน้า 45

2.6 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดวงเงินที่พรรคการเมือง สามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งทุกครั้ง โดยกำหนดเป็นรายหัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่ง สมัครในการเลือกตั้งครั้งนั้น และให้กำหนดวงเงินดังกล่าวในการกำหนดวันเลือกตั้งแต่ละครั้ง (เช่นเดียวกับการกำหนดวงเงินใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง)

2.7 ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และผู้บริจาค ประกาศให้สาธารณชนทราบ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความร่วมมือของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เป็นผู้ตรวจสอบทุกปี

(ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่ถูกนำไปบัญญัติให้เป็นแนว สาระสำคัญในการตรวจกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แต่บางข้อเสนอนี้ก็ ไม่ได้รับการยอมรับในท้ายที่สุด เช่น เรื่องการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค การเมือง)<sup>52</sup>

ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ยึดมั่นให้พรรคการเมืองเป็นแทนที่สำคัญต่อความเติบโตใหญ่ทางการเมือง ของประชาชน และได้พยายามพัฒนาประชาชนให้ปรากฏอยู่ในพรรคการเมืองโดยมาพรรค ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. และ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง
2. กำหนดเขตเลือกตั้งเล็กเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสาขาพรรคการเมือง พร้อมทั้งเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาสาขาพรรค
3. กำหนดระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพื่อส่งเสริมบทบาทของพรรคในการนำเสนอนโยบายและทางเลือกระดับชาติ
4. รัฐธรรมนูญยังยึดมั่นในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง โดยกำหนด ให้การจัดตั้งพรรคเป็นไปโดยเสรี ไม่มีระบบจดทะเบียนพรรคการเมืองอีกต่อไป มีแต่การจดทะเบียน แสดงการรับรู้ของรัฐเท่านั้น
5. แม้จะยังเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรี แต่การรับรองคะแนนเสียงของ พรรคเข้าสู่ระบบผู้แทนก็ยังคำนึงถึงเสถียรภาพของการปกครองอยู่ด้วย พรรคเล็กจะต้องพัฒนา ไปถึงระดับชาติถึงจะมีสิทธิได้ที่นั่ง ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อได้

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 45 - 46

นอกจากจะมุ่งส่งเสริมพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองก็ยังเป็นกลไกที่ต้องการการตรวจสอบเพื่อป้องกันภคินาธิปไตยและธนาธิปไตยด้วย รัฐธรรมนูญจึงได้วางกลไกคัดทานไว้ดังนี้

1. ให้สมาชิกสมาชิกมาบดหรือใช้บัตรลงคะแนนของพรรคการเมืองลงคะแนนให้พรรคการเมือง

2. กำหนดขีดจำกัดการใช้เงินของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ควบคุมการรับบริจาคและระบบบัญชีพรรคให้รัดกุมโปร่งใส<sup>53</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดตั้ง การดำเนินการและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองในประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญ “ใหม่” มีหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น แต่ขุบยากกว่าเดิม เนื่องจากสิ่งเห็นว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจริงจึงมากขึ้น ในขณะที่กระบวนการจัดตั้งและพัฒนาพรรคการเมือง<sup>54</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักในเรื่องพรรคการเมืองไว้หลายประการ ดังนี้ คือ<sup>55</sup>

1. ให้ตั้งง่าย เพื่อรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลในทางการเมือง และการตั้งง่ายนั้นก็จะไม่ถูกขุบด้วยเหตุที่ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งอย่างในรัฐธรรมนูญก่อน ๆ ก็จะขุบไม่ได้

2. กำหนดไว้ได้ว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญ เพราะเสถียรภาพรัฐบาลประสิทธิภาพก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้เอง จึงบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แล้วต้องสังกัดพรรคนั้น 90 วัน มาก่อนแล้วจึงจะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก

<sup>53</sup> แก้วสรร อติโพธิ, รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยคณะ ส.ส.ร. เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 177 - 178

<sup>54</sup> วิสุทธิ โปธิแทน, 50 ปี รัฐศาสตร์มหาวิทยารธรรมศาสตร์, หน้า 171

<sup>55</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 389.

สภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการซื้อขายตัวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ลาออกหรือถูกกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน ด้วยคะแนนเสียง ๖ ใน 4 ขั้วออกจากสมาชิกพรรค ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

3. รัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมวลชนจึงกำหนดให้มีสาขาพรรค และรัฐต้องการให้การสนับสนุนการพัฒนาของสาขาพรรคด้วย

4. การกำหนดให้การบริหารพรรคการเมืองก็คือ การดำเนินการที่ดี ชื่อนับกับที่ดี การจัดองค์กรภายในที่ดี จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะเป็นพรรคการเมืองที่บริหารงานแบบเผด็จการไม่ได้

5. กำหนดให้การดำเนินการของพรรคการเมืองมีลักษณะโปร่งใสตรวจสอบได้

6. เมื่อพรรคการเมืองมีความสำคัญ รัฐก็ควรให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมในการสร้างเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในทางการเมืองที่ถูกต้องได้ โดยไม่ต้องไปอาศัยหรือพึ่งพิงกับนายทุนใหญ่ หรือนายทุนที่มาบริจาญโดยไม่เปิดเผยและมีบุญคุณกัน เมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งก็จะต้องตอบแทนกันในทางธุรกิจหรือในทางเศรษฐกิจ

#### 5.2.2.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 และได้กำหนดไว้ในมาตรา 328 ว่าอย่างน้อยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปและการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ฟ้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง



- (3) การดำเนินการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง
- (4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ
- (5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่พรรคการเมือง โดยรัฐ การกำกับความเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งและการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง
- (6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง
- (7) การจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ<sup>56</sup>

คัมภีร์เหนือคุณวิถีสถาปัตยกรรมบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่เป็นการสมควรที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>57</sup> มีหลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย ดังนี้

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541.

มาตรา 328

<sup>57</sup> สุวิชัย ทิริกุลวัฒน์, รวมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาหลักสูตร, 2541), หน้า 186

5.2.3.1.1 การจัดตั้งและการดำเนินงานกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับญัตติความหมายของคำว่า "พรรคการเมือง" ไว้ในมาตรา 4 ว่า "พรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะกรรมการร่วมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก ที่ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่าพรรคการเมืองไว้เป็นที่น่าสังเกตจากคำนิยามดังกล่าวว่า ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ ไม่ได้ต้องการอธิบายความหมายของคำว่าพรรคการเมืองที่แท้จริง แต่เป็นการอธิบายความหมายถึงพรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งตามกฎหมายว่าต้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งการตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้วเท่านั้น

หลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ คือ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดเปลี่ยนแหล่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพรรคการเมือง จากกระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

กฎเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน อาจสรุปได้ดังนี้

#### 1. การจัดตั้งพรรคการเมือง

หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งพรรคการเมือง ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ กำหนดให้บุคคลจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญ สามารถรวมตัวประชุมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยในการประชุมดังกล่าว จะต้องมีการกำหนดนโยบายพรรค กำหนดข้อบังคับพรรค เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค แล้วนำเอกสารหลักฐานพร้อมด้วยสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคเสนอขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคก่อนนายทะเบียนพรรคการเมือง พร้อมกับบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรค ณ วันขึ้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับเรื่องแล้วให้พิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือไม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ถูกฟ้องตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่พรรคดังกล่าวจะฟ้องหาสมาชิกให้ครบ 5,000 คนจากทุกภาคและจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภาค ๆ ละ หนึ่งสาขาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน จึงจะสามารถดำรงความเป็นพรรคการเมืองต่อไปได้ ถ้านายทะเบียนพรรคการเมืองไม่รับจดทะเบียน ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้รับจดทะเบียนหรือไม่ ข้อแตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งพรรคการเมือง ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ คือ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 จนถึงพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538) กำหนดขั้นตอน ให้ผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง จำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียน เพื่อขอออกหนังสือเชิญชวน และให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง เมื่อคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองรวบรวมสมาชิกได้ตามที่กำหนดแล้ว จึงยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนให้แล้วจึงจะมีฐานะเป็นพรรคการเมืองแต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้ มีข้อแตกต่างจากเดิม คือ เมื่อบุคคลจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป รวมกันและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดแล้วให้เสนอขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ถูกฟ้องตามกฎหมายเลยทันที ส่วนขั้นตอนในการรวบรวมสมาชิกเป็นขั้นตอนที่สามารถกระทำได้ในภายหลังแต่ก็มีกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการภายใน 180 วันนับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะต้องรวบรวมสมาชิกให้ครบ 5,000 คนจากทุกภาค และมีหลักการใหม่ คือ กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภาค ๆ ละ หนึ่งสาขาด้วย หากพรรคการเมืองไม่สามารถรวบรวมสมาชิกหรือจัดตั้งสาขาพรรคได้ภายใน 180 วัน พรรคการเมืองนั้นย่อมยุบเลิกไปตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 (5) )

มีข้อสังเกตว่าแม้ตามหลักเกณฑ์ในการขจัดสิ่งปรกการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนี้ จะมิให้ดูเหมือนการขจัดสิ่งปรกการเมืองทำได้เร็วและง่ายขึ้นเพียงแก่ข้อจดแจ้งการจัดตั้งก่อนทะเบียนพรรคการเมือง ก็มีสถานะเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยยังไม่ต้องดำเนินการรวบรวมสมาชิกให้ครบตามจำนวน และจัดตั้งสาขาพรรค ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ ต้องรวบรวมสมาชิกให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะขอจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้ แต่การกำหนดให้ต้องรวบรวมสมาชิกและจัดตั้งสาขาภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้ง ก็เป็นมาตรการบังคับให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในกำหนด พรรคการเมืองนั้นก็จะต้องถูกยุบเลิกไป จึงทำให้มีลักษณะไม่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ เพียงแต่ทำให้ลักษณะบุคคลที่รวมกันขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีสถานะเป็นพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายได้เร็วขึ้นเท่านั้น และการเพิ่มหลักเกณฑ์บังคับให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทุกภาค ๆ ละหนึ่งสาขาด้วย กลับทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองมีภาระหนักขึ้นกว่าเดิมในแง่ของการขอจัดตั้ง แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ก็เป็นด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการเน้นให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นและเป็นตัวแทนของประชาชนในทุกภูมิภาคจึงเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้น

นอกจากนี้ยังลงมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้สมคบดำเนินกิจการเหมือนพรรคการเมืองโดยมิได้จดแจ้งการจัดตั้ง แต่มีการลดระดับโทษลงจากเดิมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538) กำหนดโทษไว้ จำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกินสองแสนบาท พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับนี้กำหนดโทษลดลงเป็น จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท

## 2. สถานะและเสถียรภาพของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้ให้หลักประกันสถานะเสถียรภาพของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยให้พรรคการเมืองยุบหรือเลิกยากกว่าเดิม ตามมาตรา 65 และมาตรา 66 โดยเกี่ยวกับการเลิกพรรคการเมือง ในหลักเกณฑ์

สำคัญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไม่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเลิกไป เมื่อไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป และไม่ส่งหรือส่งสมาชิกมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปทั้งหมด รวมกันน้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีขึ้นในการเลือกตั้งครั้งนั้น อันทำให้พรรคการเมืองถูกยุบเลิกได้ยากขึ้น และไม่ผูกมัดพรรคการเมืองให้ยึดติดกับผลการเลือกตั้ง

### 3. โครงสร้างและการบริหารภายในพรรคท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองท้องถิ่นมีการดำเนินการที่อยู่ในหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยในมาตรา 47 วรรคสอง ได้บัญญัติให้การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

### 4. ระบบการเงินภายในพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการรับบริจาคเงินของพรรคการเมือง โดยการบริจาคของเอกชน ที่ต้องมีการกระทำโดยเปิดเผยและควบคุมตรวจสอบอย่างรัดกุม โดยการบริจาคแก่พรรคการเมืองจะต้องกระทำโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 45) พรรคการเมืองจะต้องออกหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาค และต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 46)

## 5. การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

เมื่อพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐก็ควรจะให้เงินอุดหนุนหรือให้การสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อที่พรรคการเมืองจะได้ไม่ต้องพึ่งพากลุ่มนายทุน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐผ่าน “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 56) โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหนุนเวียน (มาตรา 57) การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ให้จัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของต่อสภาระบบการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 58) การจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ ให้แก่พรรคการเมือง ที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคไม่น้อยกว่าปีละ 3 ครั้ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ (มาตรา 60) รวมถึงการให้การสนับสนุนในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสารบัญชียุโรป และด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน (มาตรา 61)

5.2.2.4 กฎหมายพรรคการเมืองของไทยเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาในการจำกัดหรือกำหนดขอบเขตเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง

ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 37 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง.....การจัดตั้งและการดำเนินกิจการงานของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 45 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง.....การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 38 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง.....การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 41 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง.....การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 47 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง..... และมาตรา 328 บัญญัติว่านอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง (๒) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง.....

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะดังกล่าว เป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้สงวนอำนาจไว้ให้แกรัฐในการที่จะออกกฎหมายออกมาจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง สังเกตได้จากถ้อยคำที่ว่า “ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” หรือ “การจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง” โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไว้ในมาตรา 328 ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตแห่งเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมืองไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

ผลของการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ มีการบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ด้วยเสมอ และเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมืองทุกฉบับ จะมีเนื้อหาในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ดังนั้นการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองนอกเหนือจากการอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นหลักกฎหมายรองรับในการจัดตั้งด้วยการจัดตั้งพรรคการเมืองมาเอง โดยจะมีลักษณะของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยสิทธิตามกฎหมายหรือเป็นพรรคตามกฎหมาย

### 5.2.3 บทสรุปแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย

5.2.3.1 แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2562 ทุกครั้งมีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้;

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 สรุปได้ดังนี้



ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง
1.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475	ไม่รับรอง	มีการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมคณะราษฎร อันอาจถือได้ว่าเป็นพรรคการเมือง พรรคแรกของไทย ในรูปสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยสมาคม
2.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	-รับรอง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย -การรับรองเสรีภาพมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ แต่ข้อเท็จจริงในการจัดตั้งเป็นสิทธิสมบูรณ์	ไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมือง มีนักวิชาการมีความเห็นแตกต่างกันว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองควรอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสมาคมหรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในช่วงนี้โดยไม่มี การจดทะเบียนสมาคม

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องการจัดตั้งพรรคการเมือง
3.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490	ไม่รับรอง	นักวิชาการมีความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ก็สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยจัดระเบียบเป็นสมาคมภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคม แต่โดยข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อนุญาตให้จัดระเบียบจัดตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง
4.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492	-รับรอง โดยไม่ให้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง -การรับรองเสรีภาพมีลักษณะเป็นสิทธิสัมบูรณ์	เป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เที่ยงอย่างเดียว

เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่มีบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 และรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2490) มีแนวคิดที่ว่าพรรคการเมืองสามารถจัดตั้งขึ้นได้ โดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยสมาคม เพื่อเป็นทางออกในการขอจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ (รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492) เมื่อไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมีแนวคิดว่าไม่ควรมำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้ในการจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติแยกเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 ที่บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2489 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2492 จึงเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว

5.2.3.1.1 การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มีลักษณะของการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพอันเห็นฐานตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ โดยไม่มีกฎหมายควบคุมการจัดตั้ง

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 ได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมายลักษณะของการบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวเป็นการรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ โดยนัยทำให้บัญญัติว่าทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย เป็นการสงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐในการออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตเงื่อนไขแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมาใช้บังคับ และแนวคิดว่าไม่ควรมำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับในการจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการตั้งสมาคมและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็มีได้มีกรขอออกนุญาตอละเบียนเป็นสมาคม

แต่อย่างใด การจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งไทยอย่างเดียวกัน ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จะบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างสัมพัทธ์ แต่ในความเป็นจริงการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 39 ได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองมิได้ การบัญญัติรับรองเสรีภาพในลักษณะดังกล่าว รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถ้อยคำที่ให้อำนาจแก่รัฐในการออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดขอบเขตเงื่อนไขแห่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้อีก ทั้งยังบัญญัติห้ามมิให้นากฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง การบัญญัติรับรองเสรีภาพในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งไทยอย่างเดียวกัน

การจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ที่จัดตั้งโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายอื่นมารองรับการจัดตั้งอีก ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในช่วงบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ ไม่มีลักษณะของพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยสิทธิตามกฎหมาย แต่มีลักษณะของการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติ โดยไม่มีกฎหมายอื่นใดมาควบคุมการจัดตั้ง

5.2.3.2 แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ยุคที่เริ่มมีกฎหมายพรรคการเมืองบังคับใช้)

จากการศึกษาแนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สรุปได้ดังนี้

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง
1.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	-รับรอง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย -การรับรองเสรีภาพและการจัดตั้งมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
2.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	ไม่รับรอง	คณะปฏิวัติยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498
3.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	-รับรองการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง -การรับรองเสรีภาพและการจัดตั้งมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511
4.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515	ไม่รับรอง	คณะปฏิวัติยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง
5.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	-รับรองการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง -การรับรองเสรีภาพมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
6.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519	ไม่รับรอง	คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
7.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520	ไม่รับรอง	--

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง
๘.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	-รับรอง การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและ การยกเลิกพรรคการเมือง เมืองเป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมือง -การรับรองเสรีภาพ มีลักษณะเป็นสิทธิ สัมพัทธ์	พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538
๙.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	-รับรอง การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและ การเลิกของพรรคการเมือง เมือง เป็นไปตามบท บัญญัติแห่งกฎหมาย ว่าด้วยพรรคการเมือง -การรับรองเสรีภาพ มีลักษณะเป็นสิทธิ สัมพัทธ์	

ลำดับ	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง	ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รับรอง</li> <li>- การได้ตั้ง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ฯลฯ เป็นต้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง</li> <li>- การรับรองเสรีภาพมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์</li> </ul>	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

5.2.3.2.1 รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างสัมพัทธ์ โดยมีกฎหมายพรรคการเมือง กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้ง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ จะบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างสัมพัทธ์ กล่าวคือถ้อยคำในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสงวนอำนาจไว้ให้แก่รัฐในการออกกฎหมายมาจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขในการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยกำหนดให้เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายพรรคการเมืองต้องมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ดังนั้น จึงมีการออกกฎหมายพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ด้วยเสมอ และกฎหมายพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งและ



การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง แต่เฉพาะรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงที่อยู่ในระหว่างการปฏิวัติรัฐประหาร จะไม่มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร ในวันที่ 16 กันยายน 2500 โดยพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 . พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 เมษายน 2514 ที่ฉอมพลเรือน กิจดิษฐ์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519) ตลอดจนประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองในช่วงเวลาปฏิวัติรัฐประหารดังกล่าวถูกยุบเลิกและไม่สามารถจัดตั้งขึ้นใหม่ได้ จึงนับว่าเป็นช่วงเวลาที่หยุดยั้งการพัฒนาของพรรคการเมือง ยกเว้นในช่วงรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ที่ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มีเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จะมีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมาบังคับใช้ด้วยเสมอ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 . รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 . รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 . รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538) และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงสรุปได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนี้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก็จริง แต่ในรัฐธรรมนูญนั่นเองก็ได้บัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดขึ้น

5.2.3.2.2 กฎหมายพรรคการเมืองเป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์วิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยกำหนดให้การจัดตั้ง การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่ได้กำหนดไว้ หากเปรียบเทียบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ โดยข้อเท็จจริงหากไม่มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ย่อมจัดตั้งได้โดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติกำหนดเงื่อนไขให้การจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบเงื่อนไขในการใช้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้โดยลำพังอาศัยเฉพาะเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการทางการเมืองเป็นหลักกฎหมายในการจัดตั้ง ในทางกลับกันหากมีการยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง พรรคการเมืองก็ย่อมไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ การจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นโดยสิทธิตามกฎหมาย (บทบัญญัติแห่งกฎหมายพรรคการเมือง) ที่กำหนดเงื่อนไขหลักการในการจัดตั้งไว้

จากที่วิเคราะห์มานี้จะเห็นว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทยเป็นต้นมา ยกเว้นในช่วงปฏิวัติรัฐประหาร ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมากำกับ แม้ในช่วง พ.ศ. 2522 - 2523 มีการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 22 เมษายน 2522 โดยไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรองรับ พบว่าพรรคการเมืองที่แข่งขันในการเลือกตั้งก็ไม่เรียกตนเองว่าพรรคการเมือง (แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้) แต่ใช้คำว่า “กลุ่ม” แทน เช่น กลุ่มพรรคชาติไทย กลุ่มพรรคกิจสังคม กลุ่มพรรคประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งสะท้อนถึงการยอมรับและปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองรองรับเท่านั้น ครั้นต่อมาเมื่อมี

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แต่ว่ากลุ่มการเมืองเหล่านั้นก็ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และในการเลือกตั้ง ในวันที่ 18 เมษายน 2526 จึงเป็นการสมัครและแข่งขันเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง พรรคการเมืองของไทยจึงมีลักษณะเป็นพรรคตามกฎหมาย (legal creature) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการรับรองของกฎหมายเป็นคุณสมบัติที่จำเป็น (necessary factor) ของพรรคการเมืองไทย ดังจะเห็นว่ากรณีที่พรรคการเมืองไทยต้องยกเลิกไปเมื่อพระราชบัญญัติพรรคการเมืองถูกยกเลิกหรือสิ้นสุดลง เพราะพรรคการเมืองไม่มีพระราชบัญญัติอื่นมารองรับการจัดตั้งและความถูกต้องของพรรคการเมือง